96.021

Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik

vom 28. Februar 1996

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung die Entwürfe zum
- Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (Totalrevision des bestehenden Gesetzes) und zu einem
- Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

1986	P	86.345	Regionalpolitik. Neuorientierung (S 19. 6. 86, Gadient)
1992	P zu	92.010	Längerfristige Entwicklung des Berggebietes (S 18. 3. 92, Kommission des Ständerates für Wirtschaft und Abgaben)
1992	P	92.3410	Regionalpolitisches Aktionsprogramm (N 16. 12. 92, Christlich-demokratische Fraktion)
1993	M	92.3300	Revision der Regionalpolitik (S 10. 12. 92, Bloetzer; N 17. 6. 93)
1993	PI zu	92.313	Hilfe an finanzschwache Kantone (N 17. 6. 93, Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates und des Ständerates; S 21. 9. 93)
1994	P	94.3018	Regionaler Ausgleich (N 17. 6. 94, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates 92.083)
1994	M	91.3398	Überprüfung der Regionalpolitik-Revision des IHG (N 1. 12. 93, Brügger Cyrill; S 5. 10. 94)
1995	P	94.3159	Gesamtheitliche Regionalpolitik (N 17. 6. 94, Seiler Hanspeter; S 2. 2. 95)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Februar 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Im Verlaufe der letzten 20 Jahre wurde das regionalpolitische Instrumentarium in Einzelpunkten mehrmals modifiziert. Sowohl die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsordnung wie die Neuerungen und Reformen im Innern unseres Landes haben räumliche Auswirkungen, von denen in der Regel angenommen wird, dass sie für wirtschaftlich schwächere Gebiete nachteilig sind. Der Bundesrat hat deshalb in der Legislaturplanung 1991–1995 eine generelle Überprüfung seiner regionalpolitischen Instrumente in Aussicht gestellt.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im Mai 1994 dem Bundesrat einen Bericht über die Evaluation der regionalpolitischen Koordination der Bundespolitiken unterbreitet und ihm empfohlen, seine Regionalpolitik neu zu definieren.

Die vorliegende Botschaft zur Neuorientierung der Regionalpolitik enthält neben einer Darstellung und einer Beurteilung der bisherigen Regionalpolitik des Bundes konzeptionelle Überlegungen für deren künftige Ausgestaltung, Vorschläge zur Verbesserung der raumordnungspolitischen Koordination sowie die Entwürfe zur Revision des Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) und zu einem neuen Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (REGIO PLUS).

Zur Neuorientierung der Regionalpolitik gehören auch der Bundesbeschluss über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen (INTERREG II) und der Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, die von den eidgenössischen Räten bereits 1995 verabschiedet wurden.

Die künftige Regionalpolitik will die Wettbewerbsfähigkeit und eine nachhaltige Entwicklung in den Teilgebieten unseres Landes fördern und zur Erhaltung der dezentralen Wohnortsqualität beitragen. Dies erfordert eine aktive, vorausschauende Politik, welche die wirtschaftlichen Anstrengungen und den Ausbau der Infrastruktur in den Regionen unterstützt. Dazu gehört auch eine gesamträumliche Betrachtung, welche Interdependenzen zwischen Ballungs- und Entleerungsgebieten berücksichtigt. Neben den kleinräumigen Regionen richtet sich die künftige Regionalpolitik auch auf kantonsübergreifende Grossregionen aus. Diese Einheiten eignen sich als Ansatzpunkt zur raumordnungspolitischen Koordination, zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zur angemessenen Dezentralisierung von Bundesaufgaben.

Unter diesen Aspekten wird die Koordination zwischen den verschiedenen Bundesaufgaben für die künftige Raumordnungspolitik einen hohen Stellenwert erhalten. Mit einer kohärenten Politik kann der Bund für alle Regionen einen wesentlichen Beitrag zu adäquaten Rahmenbedingungen für die Entwicklung leisten. Die direkten Förderungsinstrumente ergänzen diese Koordination bei regionalpolitischen Aufgaben von landesweiter Bedeutung, für die subsidiäre Zusatzimpulse des Bundes als notwendig beurteilt werden: die Entwicklung der Berggebiete, der akzentuierte Strukturwandel im ländlichen Raum, die grenzüberschreitende, regionale Zusammenarbeit.

Die direkten Förderungsinstrumente werden jedoch auch nach neuen Kriterien ausgerichtet. Effizienz- und Anreizziele sollen gegenüber reinen Ausgleichsmechanismen, die sich an der vergangenen Entwicklung orientieren, mehr Gewicht erhalten.

Die Hauptstossrichtungen der Revision des IHG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Sukzessive Abkehr von der Verteilungsorientierung, dafür vermehrte Förderung der regionalen Entwicklungsvoraussetzungen;*
- *Stärkung der Anreizfunktion der Investitionshilfe durch sachliche und räumliche Schwerpunktbildung sowie Gewährung von Pauschaldarlehen;*
- *Vereinfachung und weitgehende Übertragung des Vollzugs an die Kantone und Regionen;*
- *Zuteilung mehrjähriger Kreditlimiten an die Kantone;*
- *Unterstützung von Einzelvorhaben wie auch von Infrastrukturprogrammen;*
- *Stärkung der Regionen und Förderung der interregionalen Zusammenarbeit.*

Der Entwurf des Bundesbeschlusses REGIO PLUS gründet auf der Erkenntnis, dass sich der Strukturwandel im ländlichen Raum in Zukunft akzentuieren wird, dass der Bund eine Mitverantwortung zu dessen Unterstützung trägt und dass in ländlichen Gebieten Potentiale vorhanden sind, denen es Impulse zu verleihen gilt. Der Bund will damit im ländlichen Raum gemeinsame Entwicklungsinitiativen innerhalb und zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren oder zwischen Privaten und der öffentlichen Hand im Sinne einer Starthilfe fördern, die im Rahmen lokaler, regionaler und überregionaler Netze zu einer besseren Nutzung der Ressourcen beitragen. Unterstützt werden z. B. Zusammenarbeitsprojekte im Bereich des ländlichen Tourismus sowie branchenübergreifende Kooperationen der Industrie und des Gewerbes.

Ein wichtiger Bestandteil dieses auf zehn Jahre befristeten Programmes bildet die Einbindung der lokalen und der regionalen Projekte in ein nationales Netz zum Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch, um Synergie- und Ausbreitungseffekte zu ermöglichen.

Der örtliche Geltungsbereich erstreckt sich auf das im IHG definierte Berggebiet, ergänzt durch weitere ländliche Gebiete des Mittellandes. Es können nur neuartige Vorhaben organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Natur unterstützt werden, die unter anderem auch zur Schaffung oder Sicherung von Erwerbsmöglichkeiten beitragen. Einzelbetriebliche und bauliche Massnahmen sind von einer Mitfinanzierung ausgeschlossen.

Die Finanzhilfen des Bundes, die höchstens 50 Prozent der Gesamtkosten eines Vorhabens betragen, dürfen insgesamt 70 Millionen Franken nicht überschreiten. Sie werden dem Fonds nach der Bundesgesetzgebung über Investitionshilfe für Berggebiete belastet.

Die mit dieser Botschaft vorgeschlagenen Massnahmen verursachen für den Bund keine zusätzlichen Ausgaben. Damit wird der gegenwärtigen Lage der Bundesfinanzen Rechnung getragen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Die bisherige Regionalpolitik des Bundes

111.1 Vorbemerkung

Regionalpolitik, verstanden als Berücksichtigung unterschiedlicher Voraussetzungen und Möglichkeiten der einzelnen Teilgebiete zur Entfaltung wirtschaftlicher und politischer Aktivitäten, gehört in einem föderalistischen und multikulturellen Land zu den Grundanliegen des staatlichen Handelns.

In diesem Sinne reichen die Wurzeln dieser Politik viel weiter zurück als in die späten sechziger Jahre, in denen die Regionalpolitik – explizit als solche bezeichnet – Eingang in die Tätigkeit des Bundes fand und mit spezifischen Massnahmen ausgestaltet wurde.

Die vorliegende Botschaft befasst sich in ihrem Rückblick lediglich mit diesen, gestützt auf das «Gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet» [1] eingeführten und später ergänzten, regionalpolitischen Massnahmen.

111.2 Übersicht

In Erfüllung der Motionen Brosi und Danioth aus dem Jahre 1966 beschloss der Bundesrat am 5. Mai 1971, eine gesamtwirtschaftliche Förderung des Berggebietes einzuleiten, und erteilte Aufträge zur Ausarbeitung entsprechender Gesetzesgrundlagen.

Daraus entstand das heute geltende regionalpolitische Dispositiv, dessen Hauptpfeiler das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) bildet. Flankiert wird diese Infrastrukturförderungsmassnahme durch zwei Erlasse zur einzelbetrieblichen Unterstützung: Das Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites und das Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten.

Das Berggebiet, in welchem die drei Erlasse zur Anwendung gelangen, umfasst 54 Regionen in 20 Kantonen, etwas über 1200 Gemeinden, rund zwei Drittel der Landesfläche und knapp einen Viertel der Bevölkerung.

Im Jahre 1978 wurden diese Massnahmen ergänzt mit dem Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen, dessen räumlicher Geltungsbereich zu rund 70 Prozent im Perimeter des Berggebietes liegt. [2]

In den folgenden Unterkapiteln werden die einzelnen Massnahmen kurz erläutert.

[1] Flückiger, H.: Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970.

[2] Dieser Bundesbeschluss wurde am 17. Juni 1994 um zwei Jahre verlängert. Dabei erfuhr der räumliche Geltungsbereich eine wesentliche Ausweitung.

111.3 Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG, SR *901.1*)

Da die Revision dieses Erlasses Gegenstand der vorliegenden Botschaft bildet (Besonderer Teil, Ziff. 21), beschränken sich die Ausführungen hierzu auf dessen Grundzüge.

Das Gesetz bezweckt, die Existenzbedingungen im Berggebiet zu verbessern. Dazu beteiligt sich der Bund mittels zinsgünstiger Darlehen oder Zinskostenbeiträgen an der Restfinanzierung von Infrastrukturprojekten. Voraussetzungen für die Hilfe sind ein regionaler Entwicklungsträger und ein regionales Entwicklungskonzept.

Die Investitionshilfe wird auf Antrag der Kantone gewährt, welche sich mit einer der Bundeshilfe gleichwertigen Leistung an der Projektfinanzierung beteiligen müssen. Bis Ende 1995 wurden rund 5700 Vorhaben mitfinanziert. Die Summe der Darlehen und der mit Zinskostenbeiträgen mitfinanzierten Kredite beträgt rund 2,0 Milliarden Franken und die Gesamtkosten dieser Projekte belaufen sich auf mehr als 13 Milliarden Franken.

Gestützt auf das IHG wurden auch die institutionellen Strukturen (Regionen, regionale Entwicklungskonzepte, Regionssekretariate) geschaffen.

111.4 Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (SR *901.2*)

Dieses Gesetz erleichtert leistungs- und entwicklungsfähigen Klein- und Mittelbetrieben in Berggebieten die Beschaffung von lang- und mittelfristigem Darlehenskapital. Die Bürgschaftslimite beträgt 500 000 Franken. Der Vollzug des Gesetzes erfolgt durch die Schweizerische Bürgschaftsgenossenschaft für das Gewerbe in Zusammenarbeit mit dem Bund, dessen Leistungen in der Übernahme von 90 Prozent der Bürgschaftsverluste und in der Beteiligung an den Verwaltungskosten bestehen.

Ferner kann der Bund seit 1985 zugunsten von Vorhaben, die zur Stärkung der regionalen Arbeitsmarktstruktur beitragen, Zinskosten für Kredite von höchstens 500 000 Franken übernehmen.

Bis Ende 1995 konnten rund 900 Bürgschaften im Gesamtbetrag von 320 Millionen Franken bewilligt werden. An rund 425 Projekte wurden Zinskostenbeiträge von ca. 12 Millionen Franken gewährt.

111.5 Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (SR *935.12*)

Dieses Gesetz, das 1976 auf die Regionalpolitik für das Berggebiet abgestimmt wurde, ermöglicht Finanzierungshilfen für Hotelerneuerungen und -neubauten sowie für Kurortseinrichtungen. Letztere können auch kombiniert mit dem IHG unterstützt werden. Als Finanzierungserleichterungen können Bürgschaften, Darlehen und Zinskostenbeiträge gewährt werden. Der örtliche Geltungsbereich deckt zusätzlich zu den Bergregionen auch Seengebiete ab. Der Vollzug des Gesetzes erfolgt durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) in Zusammenarbeit mit dem Bund.

Mit dem Gesetz wurden bis Ende 1995 rund 1000 Projekte unterstützt. Dabei belaufen sich die Darlehen auf 138 Millionen Franken, das Bürgschaftsengagement macht 245 Millionen Franken und die Zinskostenbeiträge rund 30 Millionen Franken aus. Die Gesamtkosten aller Vorhaben betragen rund 4 Milliarden Franken.

111.6 Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (SR *951.93*)

Dieser Beschluss wurde mit Blick auf die regionalen Strukturschwächen geschaffen, welche mit der Rezession von 1975/1976 offenkundig geworden waren. Er bezweckt die Förderung von Innovations- und Diversifikationsvorhaben sowie die Ansiedlung neuer Betriebe und Unternehmungsgründungen. Als Förderungsinstrumente stehen Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen zur Verfügung. 1984 wurde der Beschluss dadurch erweitert, dass Informationsstellen für Innovationsvorhaben unterstützt werden können.

Aufgrund dieses Erlasses konnten bis Ende 1995 571 Projekte gefördert werden. Insgesamt wurden Bürgschaften von rund 570 Millionen Franken gewährt und Zinskostenbeiträge von rund 35 Millionen Franken ausgerichtet.

Der Beschluss, der Ende Februar 1994 abgelaufen ist, wurde im Juni 1994 um zwei Jahre verlängert. Die geltende Regelung wird abgelöst durch den Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, der im Herbst 1995 vom Parlament im Rahmen der «Massnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und der Standortattraktivität der Schweiz» verabschiedet wurde (vgl. BBl *1994* III 353).

111.7 Weitere Erlasse des Bundesrates

- In Ausführung der Motion Hösli vom 21. Juni 1979 (Bundesarbeitsplätze in den Kantonen) erliess der Bundesrat am 25. Februar 1981 die «Weisungen über die Berücksichtigung der Kantone bei der Schaffung oder Verlegung von Arbeitsplätzen des Bundes». Diese verpflichten die eidgenössischen Anstalten und Betriebe, bei der Schaffung oder Verlegung von Dienststellen und Dienstzweigen im Rahmen der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit vorrangig jene Regionen zu berücksichtigen, die vom Bund als wirtschaftlich förderungsbedürftig anerkannt worden sind und zudem in Kantonen liegen, die mit Arbeitsplätzen des Bundes unterdurchschnittlich versehen sind.
  Aufgrund dieser Weisungen erhebt das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) periodisch die Entwicklung und die räumliche Verteilung der Arbeitsplätze der Allgemeinen Bundesverwaltung sowie der eidgenössischen Anstalten und Betriebe.[3)]
- Die regionalpolitische Diskussion war seit jeher begleitet von der Erkenntnis, dass die Regionalpolitik als sektorübergreifende Aufgabe nach einer Berücksichtigung regionaler Auswirkungen der vielfältigen Bundestätigkeiten verlangt. Die Forderung nach verbesserter Koordination der Sektoralpolitik mit regionalpolitischen Zielen war nicht nur ein wichtiges Ergebnis des Nationalen Forschungspro-

[3)] Vgl. «Die Volkswirtschaft», Nr. 1/95, S. 42 ff.

gramms «Regionalprobleme»[4]; sie war auch Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Vorstösse (Steinegger, Lauber, Gadient, Columberg).
Aufgrund dieser Sachlage erliess der Bundesrat am 26. November 1986 die «Weisungen über die regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeiten», welche die Allgemeine Bundesverwaltung sowie die eidgenössischen Anstalten und Betriebe anhalten, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit das Ziel zu berücksichtigen, die wirtschaftlich benachteiligten und peripheren Gebiete unseres Landes zu fördern und zu stärken.
Mit dem Erlass dieser Weisungen wurde auch ein bundesrätlicher Ausschuss für Regionalpolitik eingesetzt, der zur Zeit aus den Vorstehern des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD; Vorsitz), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) besteht.

111.8 Organisatorische Vorkehrungen

Mit Beschluss vom 10. Juli 1972 setzte der Bundesrat eine Beratende Kommission für regionale Wirtschaftsförderung ein, welche zu grundsätzlichen Fragen der Regionalpolitik Stellung zu nehmen sowie Erkenntnisse und Vorschläge von Wissenschaft und Verwaltung auf ihre praktische Umsetzung zu prüfen hat. Die Kommission hat bisher 70 Sitzungen durchgeführt.

Gestützt auf Artikel 29 der Verordnung über Investitionshilfe für Berggebiete (SR *901.11*) setzte der Bundesrat am 3. September 1975 einen interdepartementalen Koordinationsausschuss ein, dessen grundsätzliche Aufgabe darin besteht, die Investitionshilfe mit den übrigen Massnahmen des Bundes zugunsten der Berggebiete zu koordinieren. In ca. 60 Sitzungen hat dieser Ausschuss hauptsächlich bei der Prüfung der dem Bund von den Regionen unterbreiteten Entwicklungskonzepte mitgewirkt.

112 Beurteilung der bisherigen Regionalpolitik

112.1 Vorbemerkung

Im Verlaufe der letzten 20 Jahre wurde das regionalpolitische Instrumentarium in Einzelpunkten mehrmals modifiziert. Die Änderungen waren jeweils mit impliziten, eher politischen als wissenschaftlichen Beurteilungen der Regionalpolitik verbunden. Auch die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte haben sich mehrmals mit einzelnen regionalpolitischen Fragen befasst.

Im Vordergrund stand dabei meistens das IHG, sowohl hinsichtlich seiner Finanzierung als auch seiner institutionellen Ausgestaltung.

Eine grundlegende Änderung, eine Abkehr von der geltenden Konzeption, wurde dabei nie gefordert.

[4] Vgl. Ziffer 112.2 dieser Botschaft.

112.2 Das Nationale Forschungsprogramm «Regionalprobleme in der Schweiz»

Zwischen 1978 und 1984 wurde die Regionalpolitik des Bundes im Rahmen dieses Forschungsprogrammes (NFP 5) in rund 100 Studien umfassend untersucht.[5] Es ist im Rahmen dieser Botschaft nicht möglich, alle Ergebnisse dieses Forschungsprogrammes darzulegen. Wir beschränken uns darauf, die Aussagen der Untersuchungen bezüglich der bisherigen Regionalpolitik zusammengefasst wiederzugeben.[6]

«Das heute bestehende regionalpolitische Instrumentarium entspricht einer Mischung unterschiedlicher Strategieansätze. Das IHG ist der standortorientierten Regionalpolitik zuzuordnen (Verbesserung der Wohnort- und Standortfaktoren). Seine institutionelle Konzeption (Regionen, regionale Entwicklungskonzepte, Regionssekretariate) strebt eine Stärkung des Föderalismus an.

Das Bürgschaftsgesetz und das Hotelkreditgesetz gehören zur arbeitsplatzorientierten Regionalpolitik, während der Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen zusätzlich innovationsorientierte Elemente beinhaltet.»

Was die Beurteilung des IHG im einzelnen anbelangt, verweisen wir auf Teil 2 dieser Botschaft (Ziff. 213), welcher die Investitionshilfe einer detaillierten Würdigung unterzieht. Dieser Teil berücksichtigt u. a. auch die kritischen Einschätzungen der Investitionshilfe durch das NFP 5. Hier sei lediglich die Schlussfolgerung des NFP 5 zur Infrastrukturförderung wiedergegeben:

«Zusammenfassend kann aus dieser Würdigung geschlossen werden, dass die Infrastrukturförderung im Berggebiet eine langfristige Aufgabe der expliziten Regionalpolitik bleibt und das bisherige Grundkonzept grundsätzlich beibehalten werden sollte. Verschiedene Anpassungen an die neuen Verhältnisse und zur Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes sind jedoch nötig und möglich.»[7]

112.3 Die schweizerische Regionalpolitik im Urteil der OECD

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat, gestützt auf eine einwöchige Studienreise ihrer Expertengruppe für Regionalpolitik in der Schweiz im Jahre 1989, einen Bericht über die schweizerische Regionalpolitik veröffentlicht.[8]

Sie stellte fest, dass bei der Regionalpolitik in der Schweiz das Ausgleichsziel (Abbau von Disparitäten) im Vordergrund steht, weil die Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft sehr ungleichmässig ist. Die hauptsächlichsten wirtschaftlichen Aktivitäten und dementsprechend die Bevölkerung sind auf weniger als

[5] Im Rahmen dieses Nationalen Forschungsprogrammes 5 wurden 1978–1984 rund 100 mittlere und kleinere Forschungsprojekte bearbeitet. 1985 erschienen die sieben Synthesebände dazu. Nummer 7 dieser Bände «Regionalpolitik Schweiz, Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen» Brugger Ernst A. und Frey René L., Bern, 1985, fasst die Hauptergebnisse zusammen.

[6] Vgl. NFP 5, Band 7, S. 65 ff.

[7] Vgl. NFP 5, Band 7, S. 74.

[8] «Les problèmes régionaux et les politiques régionales en Suisse», OECD, Paris, 1991, 103 p.

einem Drittel der Landesfläche konzentriert, zwei Drittel des Sozialproduktes werden von sieben Kantonen erbracht.

Ein besonderes Charakteristikum der Regionalpolitik des Bundes ist nach der Beurteilung der OECD, dass es sich um eine dezentralisierte Politik handelt, die komplementär zu derjenigen der Kantone betrieben wird.

Was die praktische Anwendung der Instrumente anbetrifft, empfiehlt die OECD eine selektivere Förderungspolitik hinsichtlich der Natur der Projekte (Entwicklungsinfrastruktur) und bezüglich der Förderungsbedürftigkeit (Finanzkraft) der Empfänger.

In ihrer Gesamtbeurteilung attestiert die OECD der schweizerischen Regionalpolitik eine hohe Wirksamkeit, obwohl ihr vergleichsweise nur bescheidene Mittel zur Verfügung stehen. «La Suisse apparaît comme le pays où l'Etat n'intervient pas sauf là où c'est nécessaire, qui contraste avec les pays où l'Etat intervient partout sauf là où c'est inutile.»[9] Als positiv hebt sie auch die Kompetenz und die Eigenständigkeit der Regionen hervor. Die von der Schweiz gewählten Lösungsansätze können nach Meinung dieser Experten auch für andere Staaten von Interesse sein.

113 Beurteilung der einzelnen regionalpolitischen Massnahmen

113.1 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete

Die Revision dieses Gesetzes bildet Bestandteil der vorliegenden Botschaft. Ziffer 213 befasst sich mit dessen detaillierter Würdigung.

113.2 Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten

Im Zusammenhang mit einer Kapitalerhöhung der Schweizerischen Bürgschaftsgenossenschaft für das Gewerbe (GBG) wurde Ende 1994 von dieser Genossenschaft zusammen mit dem Schweizerischen Verband gewerblicher Bürgschaftsgenossenschaften (SVGB) eine Strukturanalyse des gewerblichen Bürgschaftswesens in Auftrag gegeben, die zur Zeit noch in Bearbeitung steht. Die Erkenntnisse aus dieser Untersuchung werden voraussichtlich zu einer Revision der Gesetzgebung über das gewerbliche Bürgschaftswesen führen.[10]

113.3 Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 27 «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» wurden in einer Sonderstudie die Auswirkungen der staatlichen Hotellerieförderung untersucht.[11]

[9] Vgl. «Les problèmes régionaux et les politiques régionales en Suisse», a. a. O., S. 17.
[10] Vgl. auch 95.3614 M Bonny vom 20. Dezember 1995: Gewerbliches Bürgschaftswesen. Revision.
[11] C. Hanser, J. Kuster, G. Cavelti: «Hotellerieförderung durch Bund und Kantone, Evaluation der Auswirkungen in der Hotellerie», Schriftenreihe BIGA, Beiträge zur Tourismuspolitik Nr. 3, Bern, 1994.

Die Hauptergebnisse dieser Evaluation sind:
- Die Förderangebote der SGH werden intensiv genutzt.
- Drei Viertel der Investitionen, die Mitte der achtziger Jahre gefördert worden sind, hätten ohne staatliche Unterstützung nicht im geplanten Umfang oder Zeitpunkt realisiert werden können.
- Wirksamstes Unterstützungsinstrument der SGH ist die Gewährung von Bürgschaften auf der Basis einer detaillierten betriebswirtschaftlichen Projektprüfung.
- Die Auswirkungen der Zinskostenbeiträge auf die Investitionstätigkeit sind in der heute möglichen und üblichen Dosierung gering, führen aber in den ersten Jahren nach einer Investition zu einer Verbesserung der Rendite.

113.4 Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen

In der unter Ziffer 111.6 erwähnten Botschaft des Bundesrates vom 27. April 1994 über Massnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und der Standortattraktivität der Schweiz wurde dieser Bundesbeschluss wie folgt beurteilt (Ziff. 123, S. 12–18):

«Die Finanzierungsbeihilfen werden von den meisten befragten Unternehmen als notwendig für eine planmässige und zeitgerechte Realisierung ihrer Projekte erachtet. Für nahezu die Hälfte der Unternehmen sind die Finanzierungsbeihilfen ‹essentiell› für die Verwirklichung ihres Projektes; ein weiteres Drittel hätte ihr Vorhaben nur reduziert oder mit Verspätung realisiert. In 40 Prozent der Fälle wurde die Hilfe als entscheidend für die Lokalisierung des Projektes in einer bedrohten Region bezeichnet. Bemerkenswert sind auch die sekundären Effekte: Die Mehrheit der Projekte hat direkt oder indirekt die Verwirklichung weiterer Vorhaben der Unternehmen ausgelöst.

Eine Fortführung des Bundesbeschlusses wird sowohl von den Unternehmen als auch von den beteiligten Banken befürwortet. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollte die Anwendung noch differenzierter gehandhabt werden. So sollen Bürgschaften in erster Linie für einheimische Neugründungen (Jungunternehmen) und bestehende Unternehmen eingesetzt werden. Die Steuererleichterungen dagegen sind vorab bei Neuansiedlungen aus dem Ausland zielkonform. Den Zinskostenbeiträgen wird für alle Projektkategorien, insbesondere für ausländische Neuansiedlungen und für bestehende Unternehmen, Bedeutung zugemessen.»

114 Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 27. Mai 1994

Unter dem Titel «Evaluation der regionalpolitischen Koordination der Bundespolitiken» hat die GPK des Nationalrates, gestützt auf eine Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle des Bundes (PVK), einen Bericht verfasst und diesen dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet.

Mit Beschluss vom 18. Dezember 1995 hat der Bundesrat seine Stellungnahme an die GPK des Nationalrates verabschiedet. Ziffer 134 dieser Botschaft enthält die wesentlichen Überlegungen und Folgerungen aus dieser Stellungnahme.

12 Massgebende Entwicklungen für die Neuorientierung

121 Veränderte Rahmenbedingungen für die Regionalpolitik

Die Schweiz ist als kleine und offene Volkswirtschaft eng mit dem weltwirtschaftlichen Strukturwandel verflochten. Sie sieht sich dabei einem verschärften internationalen Konkurrenzkampf ausgesetzt, der mit einem verstärkten Trend zur Konzentration und zur internationalen bzw. räumlichen Arbeitsteilung verbunden ist. Diese Entwicklung wird von Effekten überlagert, die die Umsetzung der GATT/WTO-Abkommen und die Schaffung des europäischen Binnenmarktes mit sich bringen.

Diese oft als Internationalisierung und Globalisierung bezeichneten, fortschreitenden Änderungen in der internationalen Wirtschaftsordnung werden – unabhängig vom schweizerischen Integrationsweg in Europa – bedeutende Konsequenzen auf die Schweizer Wirtschaft haben, wobei mit sehr unterschiedlichen räumlichen Auswirkungen zu rechnen ist.

Der Trend zur Verschiebung der Beschäftigtenanteile von der Sachgüterproduktion (Landwirtschaft, Industrie, Gewerbe) zu immateriellen Gütern und Dienstleistungen (Informationen, Kapitalverkehr) wird aller Voraussicht nach andauern.

Da Betriebe aus dem Bereich der kommerziellen Dienstleistungen (Beratung, Informatik, Banken, Versicherungen usw.) Standorte in städtischen Zentren bevorzugen, werden ländliche Regionen auch in Zukunft nur beschränkt vom Wachstum dieses dynamischen Dienstleistungsbereiches profitieren können. Im Gegenteil: Das Aufbrechen verschiedener Kartelle wird in den Bereichen der Finanzdienstleistungen und Versicherungen ein vermehrtes Kostenbewusstsein zur Folge haben, was zwangsläufig zu einer noch stärkeren räumlichen Konzentration führt.

Im industriellen Bereich werden neue Technologien, neue Produktionsmethoden und Produkte sowie neue Marketingstrategien tiefgreifende Veränderungen bewirken. Die Schweiz wird als Produktionsstandort an Bedeutung verlieren, da aus unterschiedlichen Gründen die Möglichkeit besteht, vor allem die weniger anspruchsvolle, arbeitsintensive Massenproduktion ins Ausland zu verlagern. Diese Prozesse werden durch den europäischen Binnenmarkt noch weiter verschärft. Die weniger dicht besiedelten Gebiete werden davon mehr betroffen sein als die grossen schweizerischen Agglomerationen mit ihrem grösseren Anteil an innovativen, technologieintensiven und wertschöpfungsstarken Branchen.

Im Gegensatz zur exportgewöhnten Industrie und den international tätigen Dienstleistungsgesellschaften wird der Anpassungs- und Liberalisierungsdruck vor allem für die binnenorientierten Branchen eine erhöhte Wettbewerbsintensität bewirken: die Landwirtschaft, das Baugewerbe und bestimmte Formen des Tourismus. Diese Branchen sind allesamt in ländlichen Regionen relativ stark vertreten und sind mancherorts Hauptträger der regionalen Wirtschaft. Bei einem verstärkten Strukturwandel drohen grössere Arbeitsplatz- und Bevölkerungseinbussen. Wo einseitige Produktionsstrukturen vorhanden sind, wachsen sich Branchenprobleme bald einmal zu Regionalproblemen aus.

In die unter dem Titel «Zukunftssicherung des Standortes Schweiz» seit einigen Jahren ablaufenden Aktivitäten sind auch etliche Aufgabenbereiche der Allgemeinen Bundesverwaltung und der Regiebetriebe einbezogen. Die Reformvorhaben von PTT und SBB, die Massnahmen zur marktwirtschaftlichen Erneuerung (Kartellgesetz, Binnenmarktgesetz, Berufsmaturität und Fachhochschulgesetz, Technologiepolitik), die Agrarpolitik 2002 sowie die Neugestaltung des Finanzausgleichs legen davon Zeugnis ab.

Gemeinsam ist diesen Neuerungs- und Reformansätzen auch, dass sie territoriale Wirkungen haben werden. Sie verändern damit die Rahmenbedingungen für die Regionalpolitik. In vielen Fällen ist es möglich aufzuzeigen, in welche Richtung diese Änderungen tendenziell wirken, während über die Stärke der räumlichen Einflüsse im voraus nur mit grossen Vorbehalten Aussagen gemacht werden können.[12)]

Als Folge dieser vieldimensionalen Umbruchsituation werden in der Regel nachteilige Auswirkungen auf wirtschaftlich schwächere Gebiete angenommen und daraus ebenso regelmässig Forderungen in die Richtung einer Verstärkung der Dezentralisierungsaufgaben von Regional- und Raumordnungspolitik abgeleitet. Diese Forderungen gehen einher mit einer drastischen Verschlechterung der Finanzsituation der öffentlichen Hand auf allen Ebenen und führen zu einem Problemdruck von zwei Seiten: Einerseits steigen die Erwartungen an die Regionalpolitik, anderseits schränken geringere finanzielle Mittel den Spielraum für staatliche Massnahmen ein.

122 Neuordnung des Finanzausgleichs

Eine Finanzausgleichsbilanz der Eidgenössischen Finanzverwaltung[13)] sowie eine wissenschaftliche Expertise[14)] haben gezeigt, dass die finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen zahlreiche grundlegende Mängel aufweisen und das schweizerische Transfersystem deshalb reformbedürftig ist. Als Hauptmängel wurden dabei angesehen: die Vermischung von Effizienz- und Distributionszielen, die zu zentralistische Ordnung und die ineffiziente Art und Weise der Ausgestaltung und Ausrichtung von Transfers.

Angesichts dieser Mängel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hat der Bundesrat am 22. Juni 1994 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, zusammen mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eine Projektorganisation zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für eine Neuordnung des Finanzausgleichs einzusetzen. Für diese Neuordnung wurden zwei Hauptstossrichtungen vorgegeben, nämlich:

- die bestmögliche Ausrichtung des finanzpolitischen Zusammenspiels zwischen Bund und Kantonen auf dem Grundsatz der Subsidiarität;
- Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone durch die Ablösung des zweckgebundenen Finanzausgleichs durch frei verfügbare Mittel und die Einführung eines interkantonalen Finanzausgleichs.

[12)] Im Falle des EWR hat eine vom BIGA in Auftrag gegebene und publizierte Studie diese Wirkungsrichtung aufgezeigt:
- Brugger, Hanser & Partner, «EG 92» – Neue Anforderungen an die Regionalpolitik?, BIGA, Beiträge zur Regionalpolitik Nr. 2, Bern 1991.
- Die möglichen Auswirkungen der Uruguay Runde des GATT auf die Regionen wurden ebenfalls untersucht; Graf H. G., Hauser H., Sütterlin R.: Auswirkungen der Uruguay Runde auf die Regionen, St. Gallen 1994.

[13)] Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzausgleichsbilanz, Bern, Mai 1991.

[14)] Prof. Dr. R. Frey und Dr. A. Spielmann, Prof. Dr. B. Dafflon, Prof. Dr. C. Jeanrenaud, Prof. Dr. A. Meier: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone, Hrsg. Eidgenössische Finanzverwaltung und Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, 31. März 1994.

Die angestrebte Neuordnung des Finanzausgleichs ist eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung der neuen Regionalpolitik. War die Regionalpolitik bisher schwergewichtig auf den Abbau räumlicher Disparitäten ausgerichtet, können sich die direkten Instrumente mit dem Ausbau des Finanzausgleichs sukzessive vom Distributionsziel abkoppeln und vermehrt auf die Verwirklichung von Allokationszielen ausrichten, d. h. sich auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Ausschöpfung regionaler Potentiale konzentrieren.

123 Die Entwicklung der Regionalpolitik im Ausland [15)]

Alle OECD-Mitgliedsländer verfügen über regionalpolitische Massnahmen, die je nach Staatsform und Verwaltungsstruktur unterschiedlich ausgestaltet sind. In vielen Ländern hat die explizite Regionalpolitik eine längere Tradition als in der Schweiz. Das Spektrum der regionalpolitischen Instrumente ist breiter, und sowohl die finanziellen Mittel als auch der Interventionsgrad sind im allgemeinen höher als in unserem Land.

Die Entwicklung in den letzten zehn Jahren ist durch folgende Tendenzen charakterisiert:

- Ausweitung der regionalpolitischen Ziele. Neben rein wirtschaftliche treten auch nicht-wirtschaftliche Ziele, insbesondere solche des Umweltschutzes. Von der Regionalpolitik werden in vermehrtem Masse auch Lösungen für kurzfristig auftretende, konjunkturelle Probleme erwartet.
- Veränderung des Instrumentariums. Reine und eher automatische Umverteilungsmechanismen (Transfers) treten gegenüber gezielten Anreizmassnahmen zur Entwicklung endogener Potentiale (Wettbewerbsfähigkeit) in den Hintergrund.
- Vereinfachung der Verfahren. Statt einzelne Projekte fallweise zu unterstützen, werden in der Regel befristete Programme im Sinne einer kontraktuellen Politik angewendet.
- Dezentralisierung von Entscheidbefugnissen sowohl hinsichtlich der Ziel- und Politikformulierung als auch der Anwendung der Massnahmen.
- Suche nach verbesserter Koordination zwischen Sektoralpolitiken und Regionalpolitik.
- Entwicklung des analytischen Instrumentariums und der statistischen Grundlagen zur Erfassung und laufenden Beobachtung regionaler Entwicklungen und Probleme, aber auch zur Evaluation der Massnahmen.

[15)] Die hier nur summarisch dargelegten Ausführungen stützen sich insbesondere auf folgende Unterlagen:
- Bachtler John und Yuill Douglas: «European Trends in Regional Policy», University of Strathclyde, Glasgow, 1995.
- OECD: «Rapport sur la 3e réunion des ministres de l'OCDE chargés de la politique régionale», Paris 1994.
- OECD: «Evolution récente des politiques régionales dans les pays de l'OCDE», Paris 1994.

124 Künftige Herausforderungen als Begründung des Handlungsbedarfs

Die klassische Legitimation für den Einsatz regionalpolitischer Instrumente ist das Vorhandensein räumlicher Disparitäten. Die bisherige Politik stützte sich auf klare, in den sechziger und siebziger Jahren mehrheitlich grossräumig differenzierbare Struktur- und Entwicklungsunterschiede ab: Einkommensrückstand und Bevölkerungsverluste im Berggebiet, monostrukturierte Regionen mit Arbeitsplatzverlusten.

Das Nationale Forschungsprogramm «Regionalprobleme in der Schweiz» (NFP 5) hat aber bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre zu den wirtschaftlichen Disparitäten festgestellt, dass «die Einkommensdisparitäten etwas geringer ausfallen, wenn die Lebenshaltungskosten berücksichtigt werden, dass das Einkommen jedoch recht gut die unterschiedliche Versorgung mit Infrastruktur- und sonstigen öffentlichen Leistungen widerspiegelt».[16] Die in diesem Forschungsprogramm durchgeführten Untersuchungen wiesen auch auf ein gegenläufiges räumliches Disparitätenbild hin, wenn anstelle der wirtschaftlichen Indikatoren auf subjektive Einschätzungen wie Landschaft, Ortsbild, Bevölkerungsmentalität, Lebensrhythmus, Ruhe und dergleichen abgestellt wird. Solche subjektive Kriterien dürften in den vergangenen 15 Jahren massgebend gewesen sein für die Bevölkerungszuwachsraten von ländlichen Regionen in Pendlerdistanz zu den Arbeitsplatzzentren. Derzeitige Analysen auf der Grundlage des flächendeckenden Ansatzes der MS-Regionen und anhand von demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungs- und Strukturmerkmalen ergeben ein sehr heterogenes regionales Muster.

Grösserräumige Unterschiede können mit den kantonalen Volkseinkommenszahlen oder den kantonalen Bruttoinlandprodukten (als Massstab der Wertschöpfungskraft) belegt werden:

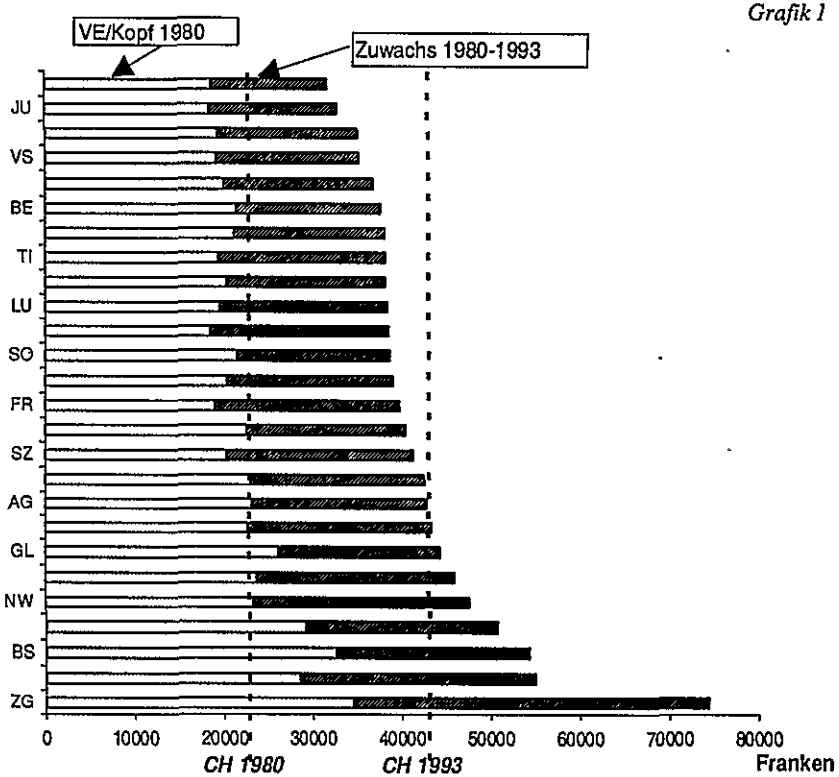
- Die Disparitäten im Pro-Kopf-Volkseinkommen zwischen den Kantonen haben sich in der Periode 1980–1993 vergrössert (vgl. nachfolgende Grafik). Nimmt man den Variationskoeffizienten[17] als Indikator der Streuung dieser kantonalen Pro-Kopf-Volkseinkommen, so hat diese Disparitätenmessgrösse zwischen 1980 und 1993 um 8 Prozent zugenommen.
- Es besteht eine enge Korrelation zwischen der Bevölkerungsdichte und der Wirtschaftskraft der Kantone, wobei die am dichtest besiedelten Kantone der Schweiz (BS, GE, ZG und ZH) eine Bruttowertschöpfung pro Arbeitsplatz weit über dem schweizerischen Durchschnitt aufweisen.

[16] Vgl. NFP 5, Band 7, S. 39.

[17] Dieser Indikator der statistischen Verteilung misst die Streuung einer Zahlenreihe im Verhältnis zum arithmetischen Mittelwert.

Volkseinkommen pro Kopf der Kantone 1980 und 1993

Grafik 1



Die räumlichen Entwicklungstendenzen in unserem Lande lassen sich wie folgt zusammenfassen: «Trotz der sich laufend stärker über das Land ausbreitenden Besiedlung ist gleichzeitig eine starke Tendenz zur Konzentration der betrieblichen Entscheidungszentren und der qualifizierten Dienstleistungsbetriebe auf wenige grosse Verdichtungsräume unverkennbar. Das historisch gewachsene und immer noch günstige polyzentrische Städtegefüge ist gefährdet... Der Strukturwandel wirkt sich sehr unterschiedlich auf die Regionen aus, weil die Branchen mit relativ günstigen und jene mit ungünstigen Entwicklungsaussichten ungleich verteilt sind.» [18)]

Auch die Regionalpolitik der Zukunft wird nicht darum herumkommen, sich mit räumlichen Entwicklungsunterschieden auseinanderzusetzen. Der Möglichkeit, diese Unterschiede wie in der Vergangenheit zur absoluten Messgrösse für die Kon-

[18)] Vgl. dazu EJPD/BRP: Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Entwurf 1994, S. 19.
Die gleichen Entwicklungen und Tendenzen werden auch belegt durch:
- Brugger, Hanser & Partner, a. a. O.
- Ein Teilprojekt aus dem NFP 25 «Stadt und Verkehr» unter dem Titel «Kommerzielle Dienstleistungen – Ein Schlüsselelement für die Entwicklung von Mittelstädten?»

zeption und den Einsatz regionalpolitischer Instrumente heranzuziehen, sind aber folgende Grenzen gesetzt:

- *Die neuen Ziele der Regionalpolitik.* In den Kapiteln zum Finanzausgleich (122) und über die Entwicklung der Regionalpolitik im Ausland (123) wurde aufgezeigt, dass sich die Regionalpolitik künftig eher weg vom Ziel des Ausgleichs und hin zum Ziel der Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit orientiert. Es geht also nicht mehr darum, Disparitäten in der Entwicklung abzubauen, sondern darum, zur Stärkung und Ausschöpfung regionaler Potentiale beizutragen. «Das Regionalproblem» wird durch sachliche Interdependenzen und durch eine räumliche Überlagerung verschiedener Dimensionen von Regionen komplex.
  Es müssten künftig nicht nur die Output-Seite, d. h. die Wirkungen und Folgen der tatsächlichen Entwicklung (Demografie, Einkommen, Arbeitsmarkt, Strukturwandel), sondern erweitert auch die input-orientierten Ursachen und Voraussetzungen der regionalen Potentiale (regionalwirtschaftliche Rahmenbedingungen, Standortbedingungen) quantifiziert und untereinander vergleichbar dargestellt werden.
- *Die mangelhafte Verfügbarkeit eines zuverlässigen Indikatorensets.* Die regionalstatistische Ausgangslage hat sich seit dem NFP 5, das folgende Feststellungen traf, wenig verändert:
  «Die bisherigen Arbeiten haben ... dazu beigetragen, bestehende Lücken im Bereich der Disparitätenanalyse aufzudecken:
  - Erstens ist es infolge fehlender Basisdaten bisher nicht gelungen, das Bruttoinlandprodukt (BIP) nach Kantonen zu berechnen. Hier liegt eine empfindliche Lücke vor. Im Zuge des weiteren Ausbaus der Regionalstatistik muss dieses Problem prioritär behandelt werden.
  - Zweitens ist es nicht gelungen, die regional unterschiedlichen Lebenshaltungskosten zu berechnen. Auch hier sollten die fehlenden Ausgangsdaten vordringlich aufbereitet werden.
  - Drittens sind verstärkte Anstrengungen nötig, um im Bereich der nichtwirtschaftlichen Disparitäten objektive Sozialindikatoren zu berechnen.» [19]
- *Die zeitliche Dimension.* Sofern eine Regionalisierung von Indikatoren auf der Grundlage statistischer Erhebungen möglich ist, erfolgen die Auswertungen jeweils mit einigen Jahren Verzögerung. Eine Politik, die sich allein darauf abstützt, riskiert in einer Zeit des beschleunigten Wandels, die Mittel zur falschen Zeit am falschen Ort einzusetzen.

Bisher wurde die Definition regionalpolitischer Instrumente und der problemorientierte Einsatz der Mittel vor allem an interregionalen Disparitätenanalysen orientiert. Der Bundesrat ist – auch aus Kosten-/Nutzenüberlegungen – der Überzeugung, dass die Ziele in Zukunft mit Hilfe anderer Orientierungs- und Kontrollgrössen zeitgemässer und zweckmässiger erreicht werden können. Im wesentlichen geht es darum, von einer reaktiven auf eine aktive, gestaltende Politik überzugehen, in deren Rahmen die Regionen künftige Herausforderungen angehen können. In andern Politikbereichen existieren Beispiele zukunftsorientierten Handelns, die sich auf Perspektiven abstützen (Verkehrspolitik, Bildungspolitik, Technologiepolitik); im Ausland finden solche Präventivansätze auch auf die Regionalpolitik Anwendung.

[19] Fischer Georges: Räumliche Disparitäten in der Schweiz: Überblick und Bilanz, Bern 1985, S. 79 (NFP 5, Syntheseband 3).

Wenn die Regionalpolitik künftig nicht mehr zur nachträglichen Korrektur tatsächlich eingetretener, unerwünschter räumlicher Auswirkungen, sondern zur Flankierung erst erwarteter Auswirkungen des Strukturwandels oder notwendiger Reformen der Sektoralpolitiken eingesetzt werden soll, müssen die Instrumente anders als bisher legitimiert werden. Folgende Überlegungen sind dabei bedeutsam:

- Weiterhin wird nicht jedes regionale Problem auch zum nationalen Regionalproblem erklärt werden können. Deshalb ist es angezeigt, der Regionalpolitik von morgen «pauschalere» räumliche Herausforderungen zugrunde zu legen, die unser ganzes Land betreffen. Beispiele sind:
  - Die Fülle nationaler und europaweiter Perspektivstudien zur Raumordnung bezeugt dem Alpenraum hervorragende Qualitäten als einem der letzten grossen Naturräume Europas. Die Alpenkonvention ist ein Resultat aus dieser Erkenntnis. Die schweizerische Vernehmlassung zu den Protokollen hat gezeigt, dass Nutzung und Schutz untrennbar sind. Wir haben die grosse Chance, mit dem IHG beinahe denselben Perimeter als schweizerische Fördergebiete definiert zu haben. Die Regionalpolitik kann wesentlich dazu beitragen, die sozio-ökonomischen Bedürfnisse der Bevölkerung des Alpenraumes abzudecken.
  - Die Zukunft des ländlichen Raumes innerhalb und ausserhalb des Berggebietes ist europa- und OECD-weit zum regionalpolitischen Diskussionsgegenstand geworden. Auch in der Schweiz ist ein beschleunigter Strukturwandel abzusehen. Die künftige Agrarpolitik arbeitet mit diesem Szenario. Reformmassnahmen aus den Bereichen der Sektoralpolitik oder bei den Regiebetrieben verstärken die entsprechenden räumlichen Wirkungen. Die Regionalpolitik eignet sich, notwendige Korrekturen sinnvoll zu flankieren.
  - In den Grenzregionen ist durch die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachbargebieten in vielen Fällen Entwicklungspotential zu erschliessen. Der Bund begrüsst diese mehrheitlich von den Kantonen getragene Kooperation. Eine Mitwirkung des Bundes mittels regionalpolitischer Instrumente ist angezeigt, um diese Entwicklungen im Interesse unserer Volkswirtschaft aktiv zu fördern, damit aber auch den kohäsionspolitischen Beitrag in dieser gegen aussen gerichteten Kooperation zu leisten.
  - Die grösseren schweizerischen Städte beschäftigen sich derzeit mit dem Regionalproblem des Nutzen- und Lastenausgleichs mit ihren Umlandgemeinden. Auch wenn die zur Lösung geeigneten Instrumente auf regionaler und kantonaler Ebene heute noch nicht ausgeschöpft sind, kann sich der Bund einer gewissen Mitverantwortung nicht entziehen. Viele Beziehungen innerhalb von Agglomerationen werden auch durch die derzeitige Ausgestaltung von Aufgaben beeinflusst, die der Bund wesentlich mitbestimmt.
- Mit der Erkenntnis, dass die Regionalpolitik künftig nicht mehr allein zur Aufgabe haben kann, die Zusammenarbeit von Gruppen von Gemeinden zu fördern, sondern die Regionen auch in die grenzüberschreitenden und europäischen Dimensionen einzubringen, beginnt auch eines der Hauptprobleme der Neuorientierung. Die oben beschriebenen Räume dehnen sich definitionsgemäss auf einen Grossteil des Landes aus und überlagern sich zum Teil gegenseitig. Dies liegt zwar im Sinne der flächendeckenden Betrachtungsweise einer modernen Regionalpolitik, nicht aber im Interesse der Maxime, dass der Staat seine Interventionen auf ein Minimum beschränken soll.
- Wenn eine Regionalpolitik im obigen Sinne etabliert werden soll, muss sie ihre Selbstbeschränkung und Effizienz mit andern Instrumenten als mit der räumli-

chen Eingrenzung auf Mikroregionen bewerkstelligen können. Ansatzpunkte sind:

- *die finanzielle Limitierung.* Aus Ziffer 31 über die finanziellen und personellen Auswirkungen geht hervor, dass diese Vorlage nicht mit Zusatzkosten verbunden ist, die über die bereits bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen für die direkte Regionalpolitik hinausgehen;
- *die Anwendung von Kriterien zum konzentrierten Mitteleinsatz.* Für den Einsatz der einzelnen Förderungsinstrumente sind Kriterien festzulegen, die eine Selektion der Vorhaben zulassen und so zu einem konzentrierten Einsatz der Mittel beitragen. Der örtliche Geltungsbereich von Massnahmen wird so zu einem potentiellen Einsatzperimeter, ohne dass alle Projekte schliesslich durch den Bund gefördert werden;
- *die Begleitung durch Aussenstehende und die Evaluation.* Konkrete Projekte und die entsprechenden Programme werden der Evaluation unterzogen;
- *die zeitliche Beschränkung von Programmen.* Um aus einer Veränderung regionalpolitischer Perspektiven oder aus Evaluationsergebnissen in nützlicher Frist Folgerungen bezüglich der Instrumentierung ziehen zu können, sind neue regionalpolitische Programme zeitlich zu befristen.

Zusammenfassende Bemerkungen:

Die Räume, die regionalpolitische Herausforderungen von landesweiter Bedeutung erwarten, umfassen entweder flächen- oder bevölkerungsmässig einen Grossteil der Schweiz. Die Regionalpolitik der Zukunft befasst sich nicht mehr in erster Linie mit einer klaren, auf der Grundlage vergangener Entwicklung vollzogenen Abgrenzung zwischen förderungsbedürftigen und nicht förderungsbedürftigen Gebieten, sondern ist auf inhaltliche Problemstellungen auszurichten, die unsere Raumstrukturen unerwünscht verändern können. Der geographische Hintergrund zur jeweiligen Herausforderung ergibt sich durch Gebietskulissen wie der Alpenraum, der ländliche Raum, die Grenzregionen, die Städte und Agglomerationen. Die direkten Förderungsmassnahmen sind zu beschränken und deshalb selektiv einzusetzen. Die wesentlichsten Leistungen zu dieser Regionalpolitik werden auch in Zukunft durch die Koordination von Raumordnungs- und Sektoralpolitik zu erbringen sein. Der reformierte Finanzausgleich wird die Basis schaffen für die Grundversorgung in den Regionen und Kantonen. Eine grosse Anzahl spezifischer Massnahmen für Berggebiete, ländliche Räume und Grenzregionen unterstützt die Entwicklung dort bereits heute vorteilhaft, wobei nicht zu verkennen ist, dass manche durch Spar- und Reformprojekte in heutiger Form und heutigem Ausmass selbst in Frage gestellt sind. Als Beispiele können aufgeführt werden:

- Die Leistungen von PTT und SBB zur Basiserschliessung in den weniger dicht besiedelten Gebieten unseres Landes.
- Die Beiträge des Bundes an den Strassenbau und den öffentlichen Verkehr in diesen Regionen.
- Die Armee, die auch in neuer Form auf eine gewisse Dezentralisierung angewiesen ist.
- Die Agrarpolitik, deren Leistungen vornehmlich den Berggebieten und den übrigen ländlichen Räumen zugute kommen.
- Die Beiträge zur Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet.

13 Das Konzept der künftigen Regionalpolitik des Bundes

131 Ziele und räumliche Ansätze

131.1 Leitidee und Ziele

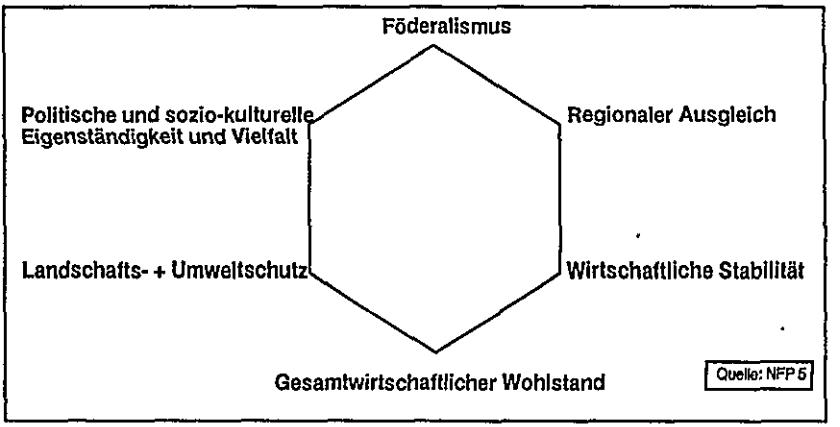
Als *übergeordnete Leitidee* der künftigen Regionalpolitik gilt:

die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung in den Teilräumen und die Erhaltung der dezentralen Wohnortsqualität.

Die dezentralisierte Besiedlung, die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung des Landes erfordern eine aktive Politik, welche die wirtschaftlichen Anstrengungen (Arbeitsplätze) und die infrastrukturelle Ausstattung der Regionen unterstützt. Damit nimmt die Regionalpolitik des Bundes nicht einfach an, es gebe für solche Entwicklungen im voraus geeignete und ungeeignete Regionen. Vielmehr soll eine den Teilräumen angepasste Förderung der Entwicklung nach dieser Leitidee ermöglicht werden. Dies verlangt nach einem differenzierten, angepassten Instrumentarium. Es liegt an den Regionen selbst, ihre Potentiale zu definieren und auszuschöpfen.

Da in der Leitidee keine operative Orientierungsgrösse zu finden ist, die direkt instrumentalisiert werden könnte, orientieren sich die nachfolgend erörterten Strategien und Instrumente am regionalpolitischen Zielsechseck des NFP 5:

Grafik 2



Auch wenn sich die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen seit Abschluss dieses Forschungsprogrammes verändert haben und die Regionalpolitik konzeptionell heute mehr denn je auch künftigen Herausforderungen gerecht werden muss, kann dieses Sechseck immer noch als sinnvoller Raster zugrundegelegt werden, um Strategien und Instrumente zu definieren. Jedes Ziel hat im politischen Selbstverständnis der Schweiz seinen festen Platz (Verfassungs- und Gesetzesaufträge). Die Ziele stehen somit nicht unabhängig nebeneinander, sondern in Beziehung zueinander und können bei einer notwendigen Akzentverschiebung nicht einfach aufgegeben werden. «Verlagerungen in der Gewichtung von Zielen können sich aus zwei Gründen ergeben: erstens wegen Änderungen in den Wunschvorstellungen der Bevölkerung und zweitens wegen Änderungen in den Möglichkeiten,

sie zu verwirklichen. Bei diesem zweiten Grund handelt es sich um Zielbeziehungen, die sich je nach übergeordneten Rahmenbedingungen wandeln.»[20] Dabei werden auch Unverträglichkeiten zwischen Zielen nicht ausgeschlossen.

131.2 Zwei unterschiedliche räumliche Betrachtungsebenen

Das NFP 5 beurteilte die zunehmende Internationalisierung und die weltweit funktionale Ökonomie für die Regionalpolitik als immer wichtiger werdende exogene Faktoren. Trotzdem beschäftigte es sich vornehmlich mit der territorial-kleinräumigen Politik, d. h. mit der Ebene der MS-Regionen (analytische, flächendeckende Einheiten) oder den IHG-Regionen (politische, funktionale Einheiten im Berggebiet).

Die Bildung des europäischen Binnenmarktes, die Fragen nach dem schweizerischen Integrationsweg und der künftigen Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft waren in jüngster Zeit äussere Anlässe zu einem räumlichen Massstabssprung gewisser regionalpolitischer Vorschläge. Im Laufe der auch von der Schweizerischen Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik (ROREP)[21] geführten Diskussion wurde klar, dass die sich im europäischen Wettbewerb befindenden Regionen und diejenigen, die sich auf der Grundlage der heute gültigen Instrumente der überkommunalen Zusammenarbeit annehmen, zwei unterschiedliche Betrachtungsebenen für die künftige Regionalpolitik des Bundes sein müssen.

Während die bisher gängigen Analysen flächendeckend mit 106 MS-Regionen durchgeführt wurden, stehen in europäischen Massstäben (NUTS «Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques», regionalstatistisches System von EUROSTAT) fünf bis neun schweizerische Grossregionen zur Debatte.[22]

Wenn die Regionalpolitik weiterhin als Gemeinschaftsaufgabe von Regionen, Kantonen und Bund betrachtet wird, stellt sich bei Feststellung dieser Zweiteilung nicht die Frage, ob die eine räumliche Dimension künftig durch die andere abgelöst werden soll. Im Vordergrund steht vielmehr die Aufgabe, für beide Ebenen eine Gewichtung der sechs Teilziele vorzunehmen, zu definieren, welche Strategien anzuwenden sind, und das Instrumentarium zu beschreiben, das dazu zur Verfügung steht oder verfügbar gemacht werden kann.

131.3 Zielgewichtungen für Klein- und Grossregionen

Statistische Auswertungen der auf die Kleinregionen ausgerichteten Investitionshilfe für Berggebiete belegen, dass im Bereich der Infrastrukturförderung bisher Ausgleichsziele im Vordergrund standen.[23] In dieser Pauschalbeurteilung gehen oft verschiedene Dinge unter wie z. B.:

- die Tatsache, dass das IHG mit der Infrastrukturförderung durchaus Effizienzziele auf regionaler Ebene verfolgt. Bereits in der Botschaft aus dem Jahre 1973

[20] Vgl. NFP 5, Band 7, S. 57.
[21] ROREP: Im Hinblick auf Europa 1993: Vorschläge für eine strategische schweizerische Regionalpolitik, Bern 1992.
ROREP: Deklaration zum Zukunftsraum Schweiz, Bern, November 1995.
[22] Vgl. z. B. Bundesamt für Statistik, Die Raumgliederungen der Schweiz, Bern, 1994.
[23] Die im Rahmen des NFP 27 durchgeführte Evaluation des HKG ergibt ein gleiches Bild.

wurden Grundsätze wie die «Bildung regionaler Entwicklungsschwerpunkte» und der «konzentrierte Mitteleinsatz» ausdrücklich postuliert;
- der wichtige Anteil von geförderten Infrastrukturen, die auch bisher nicht einem Nachholbedarf gedient, sondern zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen beigetragen haben. Ein wesentlicher Teil touristischer Infrastrukturen gehört z. B. dazu;
- die vollzogene Regionalisierung im Berggebiet und die Entwicklungskonzepte, die bei weitem nicht nur die regionale Infrastrukturpolitik zum Gegenstand haben;
- die Regionssekretariate, die wesentliche Arbeitsleistungen zur Förderung der Rahmenbedingungen der regionalen Wirtschaft erbringen.

Die Aufgaben der Regionen selbst aus den Bereichen wie Bildung, Kultur, Arbeitsmarkt beinhalten deshalb durchaus Tätigkeiten, die zu ihrer nachhaltigen Entwicklung und zu ihrer Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschaftsstandort beitragen.

Trotzdem sind in der auf diese Ebene ausgerichteten Politik Verschiebungen in der Zielgewichtung angezeigt:

Die Effizienzziele (im Sechseck vor allem ausgedrückt durch «wirtschaftliche Stabilität» und «gesamtwirtschaftlicher Wohlstand») müssen zulasten der Ausgleichsziele auf allen Ebenen stärker gewichtet werden.

Das in die Richtlinien für die Berggebietsförderung bereits eingeflossene Ziel der nachhaltigen Entwicklung (ökologischer Anhang) muss sich via Konzepte vermehrt auch in den Förderaktivitäten unter Berücksichtigung der Gesetzgebungen über die Raumplanung und den Landschafts- und Umweltschutz niederschlagen.

Nicht alle institutionalisierten IHG-Regionen erfüllen die Anforderung einer funktionalen Einheit. Auch auf dieser Regionsebene können interregionale Kooperationsvorhaben künftig zu besseren Resultaten führen.

Gerade die kleinräumigen Gebietseinheiten des gesamten ländlichen Raumes bzw. die in diesen Dimensionen operierenden wirtschaftlichen und privaten Akteure werden durch die weiter oben erläuterten, grundlegenden Anpassungen verschiedener raumwirksamer Politikbereiche besonders gefordert sein. Neue Herausforderungen auf dieser Ebene können auch mit effizienzorientierten regionalpolitischen Massnahmen angegangen werden.

Zwei einschränkende Faktoren müssen allerdings bei dieser anzustrebenden Gewichtsverlagerung vom Ausgleich in die Richtung der Effizienz in Rechnung gestellt werden, nämlich:
- die Ziele des Föderalismus und der politischen und sozio-kulturellen Eigenständigkeit legen nahe, die Zuständigkeiten im Bereich der kleinräumigen Regionalpolitik möglichst zu dezentralisieren. Dieser Weg soll bei der Revision bestehender und bei der Schaffung neuer Instrumente beschritten werden. Politische Entscheide nahe an der Basis neigen erfahrungsgemäss aber eher zum Ausgleich als zum effizienzgerichteten, konzentrierten Mitteleinsatz.
- die auf die Allokationseffizienz ausgerichtete Regionalpolitik basiert darauf, dass die Ausgleichsaufgaben vom funktionsfähigen, ungebundenen Finanzausgleich erfüllt werden. Die Reform des derzeitigen Systems ist in Arbeit. Bis ein konsensfähiges Konzept und die rechtliche Basis der Neuordnung vorhanden sind, ist die Regionalpolitik nicht vollkommen von den Ausgleichsaufgaben entbunden.

Die im Sinne der variablen Geometrie verstandenen Grossregionen sind als massgebende Ebene für eine Regionalpolitik des Bundes im europäischen Rahmen zu

betrachten. Es handelt sich dabei um Gebietseinheiten, die interkantonale oder gegebenenfalls interregionale Kooperationen zu spezifischen Problemen beinhalten.

Dieses Regionenniveau war bisher nicht Gegenstand des direkten regionalpolitischen Auftrages des Bundes. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben muss der Bund immer mehr Entscheide treffen, die implizit auf diese Ebene abzielen: z. B. Verkehrspolitik, Zollkreise, CIM-Zentren, Technologieregionen, Fachhochschulen. Quer durch die Bereiche ist allerdings kein einheitliches raumordnungspolitisches Konzept erkennbar.

Im Vordergrund steht hier die Verfolgung von Zielen der Allokationseffizienz, d. h. der Aufrechterhaltung und der Schaffung adäquater Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft auf den internationalen Märkten (ökonomische Seite) oder die Unterstützung der Mitwirkung schweizerischer Regionen in Europa (politischer Aspekt).

Es ist durchaus vorstellbar, dass für diese Gebietseinheiten künftig eine Regionalpolitik nach dem Prinzip des föderativen Wettbewerbs Gültigkeit haben könnte. Allerdings funktioniert dieser Ansatz auch nur unter dem Vorbehalt befriedigend, dass gleichzeitig externe Kosten internalisiert werden.

Von grosser Bedeutung ist auch hier wieder die Nachhaltigkeit der verfolgten Politik. Wenn neue räumliche Anwendungseinheiten und Instrumente der Regionalpolitik definiert werden, gilt es den Erkenntnissen des NFP 5 bereits von Beginn weg Rechnung zu tragen, die besagen, dass sozio-ökonomische, sozio-kulturelle und ökologische Aspekte die regionale Entwicklung gemeinsam mittragen.

Das Ziel der sozio-kulturellen und politischen Eigenständigkeit ist unter zwei Aspekten zu gewichten. Einerseits strebt die auf diese grossen Gebietseinheiten ausgerichtete Regionalpolitik des Bundes nicht eine zusätzliche Institutionalisierung von Regionen an, es bietet sich hier vielmehr die Gelegenheit zur Umsetzung des Konzepts der variablen Geometrie. Anderseits dürften aber gerade durch solche Grossregionen die Interessen von Minderheiten, von Landesteilen und von Sprachregionen auf Bundesebene wirksamer vertreten werden können als durch die Kleinregionen.

132 Strategien der Umsetzung

Neben den nach Regionsmassstab gewichteten Zielen spielen für die Umsetzung mindestens zwei weitere Faktoren eine entscheidende Rolle: die Partner und der Zeitbedarf. Die Etablierung wesentlicher Neuerungen benötigt Zeit, vor allem, wenn diese mit Junktimen (Finanzausgleich, Kosteninternalisierung) versehen sind und die Verantwortlichen zusätzlich mit einem gewissen Besitzstanddenken umzugehen haben. Es drängen sich deshalb kurz- und mittelfristige Optionen und langfristige Strategien gleichzeitig auf. Ein etappenweises Vorgehen ist unter diesen Umständen die beste Strategie. Die Regionalpolitik würde ihre Kräfte vollkommen verzetteln, wenn sie die Änderungen ihres Auftrages und Mitteleinsatzes allzu radikal vollziehen wollte.

Die Schweiz wird künftig einen zweistufigen regionalpolitischen Ansatz verfolgen. Dabei wird sich der Bund mittelfristig aus Vollzugsaufgaben für die kleinräumige Politik zurückziehen, ohne dass er sich der finanziellen Mitverantwortung dafür entzieht. Gleichzeitig erlangen für ihn insbesondere im Vollzug grossräumige, kooperative Einheiten vermehrt Bedeutung. Diese Grossregionen bilden ein Dezentralisie-

rungsmuster, das geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz und die grenzüberschreitende Integration zu fördern.

Diese Annahme sagt nichts über die Bedeutung der kleinräumig ausgerichteten Politik über alle Ebenen und Partner hinweg betrachtet aus. Auch andere Länder verfolgen mit ihrer Strukturpolitik sowohl klein- als auch grossregionale Ziele nebeneinander. Vor allem im Bereich der Gemeinschaftsinitiativen der EU bestehen starke kleinräumliche Förderungsansätze. Die europäische Dimension wird solchen Massnahmen verliehen, indem man sie mit sogenannten «Netzwerken» überzieht, d. h. regionale Initiativen und Projekte miteinander europaweit verknüpft.

Die erwartete Gewichtsverlagerung für den Bund geht davon aus, dass er sich, bei beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen für diese Politik, künftig eher auf die Optik der Wettbewerbsfähigkeit und Integration als auf diejenige der überkommunalen Zusammenarbeit konzentrieren muss. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft setzt gute Standortbedingungen voraus. Neuere Untersuchungen haben gezeigt, dass vor allem die Zentren die erforderlichen Clusters zur Verfügung stellen können. Also muss die Politik des Bundes auch die Anliegen der Agglomerationen berücksichtigen. Dafür sind nicht finanzielle Mittel erforderlich, sondern gute Rahmenbedingungen (u. a. Mechanismen zur Abgeltung/Internalisierung von Zentrumsleistungen). Dies liegt auch im Interesse der ländlichen und der peripheren Gebiete sowie der Berggebiete. Nur damit können schliesslich die Mittel für den interregionalen Ausgleich bereitgestellt werden, der künftig weniger mittels regionalpolitischer Instrumente, als vielmehr durch den reformierten Finanzausgleich sichergestellt werden soll.

Die Partner in den Kantonen und den Regionen dürften damit einverstanden sein, dass der Bund – unter stärkerer Beachtung der Effizienz- und Nachhaltigkeitsziele – seine Vollzugsaufgaben für die kleinräumige Regionalpolitik reduziert, jedoch nicht von der finanziellen Mitverantwortung Abstand nimmt.

Grossregionen entstehen primär aus einem Bedürfnis der Kantone nach Zusammenarbeit, um ihren Standort auch künftig wettbewerbsfähig zu halten (Beispiel «Wirtschaftsraum Mittelland»). Anderseits ist auch der Bund auf dieser Ebene zunehmend als Beteiligter zu betrachten. Je mehr Leistungseffizienz von Bundes- und Regiebetrieben gefordert wird, desto mehr ziehen diese ihre Infrastruktur- und Dienstleistungen aus der Fläche zurück. Grossregionen sind deshalb aus raumordnungspolitischer Sicht künftig die Einheiten, in die sich diese Bundesaktivitäten auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten noch dezentralisieren lassen. Hier sollte gemeinsam mit der Raumplanung vor allem der Koordinationsauftrag ansetzen; Partner sind deshalb insbesondere Bundesstellen und die Kantone oder Kantonsgruppen.

In der zunehmend feststellbaren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die sich innerhalb von Kantonsgruppierungen abspielt, entstehen aus bundesstaatlicher Sicht zentrifugale Kräfte. Der Bund kann regionalpolitische Instrumente anwenden, um diese integrationspolitisch wichtigen Aktivitäten zu fördern, um anderseits aber auch eine Legitimation zur Mitwirkung und Koordination im Interesse aller Kantone auszuweisen.

133 Folgerungen für die direkten Förderungsinstrumente

133.1 Allgemeines

Die Zielsetzungen und Strategien deuten aus der Sicht des Bundes für die bestehenden Instrumente in Richtung einer Verwesentlichung und Entflechtung von Kompetenzen hin. Der teilweise Rückzug der Massnahmen aus der Ausgleichsfunktion und damit die Konzentration auf Ziele der Allokationseffizienz wird mit der Umsetzung des reformierten Finanzausgleichs ermöglicht werden.

Der Weg wird auch in die Richtung der flächendeckenden Betrachtung gewiesen. Auch wenn Agglomerationsprobleme als Regionalprobleme anerkannt werden, erwächst dem Bund kein besonderer finanzieller Handlungsbedarf im Bereich der direkten Regionalpolitik. Die Sektoralpolitiken werden diese Aufgaben zu erfüllen haben.

Verbunden mit der Korrektur des «Ausgleichsimages» muss die Regionalpolitik vermehrt bestrebt sein, künftige Herausforderungen anzugehen, aktiv statt reaktiv zu handeln. Dies wird mit sich bringen, dass sich die Politik nicht mehr in erster Linie auf indikatorenmässig belegbare, vergangene Entwicklungen abstützt. Eine grobe Analyse dieser Entwicklung und der aktuellen Lage wird zwar weiterhin notwendig sein, die Beobachtung von Tendenzen in Wirtschaft, Politik und Raumstrukturen, die sich im In- und Ausland abzeichnen, wird aber an Bedeutung gewinnen für den Instrumenteneinsatz. Für die Umsetzung regionalpolitischer Massnahmen spielt der Vergleich zwischen diesen übergeordneten Entwicklungen und den regionalen Stärken und Schwächen in Zukunft eine bedeutende Rolle.

Folgende Ansatzpunkte für einen differenzierten Instrumenteneinsatz für die kommenden regionalpolitischen Aufgaben werden festgehalten:

133.2 Auf der Ebene kleinräumiger Gebietseinheiten

a. Das Berggebiet als Wirtschafts- und Lebensraum

Im Infrastrukturbereich besteht in vielen Gebieten nach wie vor ein Nachholbedarf in der Basisausstattung, obwohl aufgrund des IHG im Berggebiet in den letzten 20 Jahren eine substantielle Verbesserung des Infrastrukturstandards erreicht werden konnte. Neben diesen Nachholbedarf wird zukünftig in zunehmendem Masse auch ein Ersatzbedarf treten. Trotzdem muss die künftige Infrastrukturförderung selektiver ausgestaltet werden. Die Investitionshilfe hat sich auf Projekte zu konzentrieren, die eine Region als Wirtschaftsstandort und Wohngebiet aufwerten und es gestatten, regionale Potentiale auszuschöpfen. Dabei ist eine möglichst weitgehende Dezentralisierung des Vollzuges vorzusehen. Mittelfristig ist eine Übertragung der «kleinräumigen» Förderungspolitik auf die Kantone anzustreben, was jedoch einen, im Vergleich zum heutigen Zustand, wirksameren bundesstaatlichen Finanzausgleich voraussetzt. Die bundesseitigen Sektoralpolitiken, insbesondere die nationale Infrastrukturpolitik, hat ebenfalls dafür zu sorgen, dass für alle Teilräume gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen.

b. Ländliche Räume im Strukturwandel

Innerhalb, aber auch ausserhalb des bisherigen Perimeters des IHG, im sogenannten ländlichen Raum, zeichnet sich für die kommenden Jahre ein Strukturwandel ab, der unter gewissen Voraussetzungen auch als Entwicklungschance für die betroffenen Gebiete genutzt werden kann. Er wird vor allem hervorgerufen durch

den zu erwartenden Rückgang des primären Sektors infolge agrarpolitischer Reformen. Dieser Herausforderung kann nicht in erster Linie mit Infrastrukturförderungsmassnahmen begegnet werden. Vielmehr sind lokale und regionale Initiativen in Form von zeitlich befristeten, interdisziplinären Impulsprogrammen zu unterstützen, vergleichbar mit Ansätzen, wie sie die EU-Initiative LEADER[24] und die OECD in ihrem Aktionsprogramm für den ländlichen Raum vorsehen. Im Gegensatz zum IHG-Konzept werden hierfür keine institutionalisierten und räumlich fest abgegrenzten Einsatzgebiete vorausgesetzt. Als Träger solcher Initiativen können sich öffentliche und private Akteure konstituieren.

c. Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete

Mit der Realisierung der Massnahmen zur marktwirtschaftlichen Erneuerung soll der Wettbewerb in unserem Land eine neue Dynamik erfahren. Allerdings wird es nicht allen gleich leicht fallen, die neuen Chancen, welche sich aus dem Wegfall mancher Hemmnisse und Grenzen ergeben, ausreichend wahrzunehmen und in der verschärften Konkurrenz mitzuhalten. Wirtschaftlich weniger robuste Regionen sowie Klein- und Mittelunternehmungen, die bisher vorwiegend auf regionalen Märkten agiert haben, stehen vor speziellen Problemen.

Die eidgenössischen Räte haben 1995 im Rahmen der «Massnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und der Standortattraktivität der Schweiz» beschlossen, mittels einzelbetrieblicher Förderung zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in besonders gefährdeten Räumen, namentlich in Gebieten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, beizutragen. Dabei sollen Innovationsvorhaben ansässiger Unternehmen ebenso gefördert werden wie Neuansiedlungen aus dem Ausland und Unternehmensgründungen durch Einheimische. Wie beim Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (vgl. Ziff. 111.6) kommen Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen zur Anwendung.

133.3 Auf der Ebene der Grossregionen

d. Grenzüberschreitende Räume – regionale Integration

Die Schweiz integriert sich – wenn auch noch nicht institutionell, so doch faktisch – immer stärker in Europa. Entsprechend ist auch in der Regionalpolitik der Blick über unsere Landesgrenzen zu richten. Grenzregionen bilden mit ihren ausländischen Nachbargebieten funktionale Einheiten und umfassen sowohl jenseits wie diesseits der Grenzen Gebiete, die grösser sind als einzelne Kantone. Die durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erschliessenden Möglichkeiten und Synergieeffekte sind sowohl aus regionalpolitischen wie aus integrationspolitischen Erwägungen zu fördern. Die «regionale Integration» zieht geographisch immer weitere Kreise, so dass sich auch Binnenkantone an solchen Kooperationsformen beteiligen können.

Die INTERREG-Initiative der EU (INTERREG II), welche die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch mit Gebieten in Drittländern bezweckt, bietet eine willkommene Gelegenheit, diese zukünftige Form einer gemeinsamen Regionalpolitik von Bund und Kantonen in die Tat umzusetzen.

[24] LEADER = «Liaisons Entres Actions de Développement de l'Economie Rurale».

Da die Mitwirkung der schweizerischen Partner von der Einhaltung des von der EU vorgegebenen Zeitplanes abhängt, wurde der Bundesbeschluss zur Förderung der Aktivitäten von Kantonen und Regionen im Rahmen von INTERREG II (1994–1999) durch die eidgenössischen Räte bereits im ersten Quartal 1995 verabschiedet.

e. Kantonsübergreifende, kompetitive Schwerpunktgebiete

Langfristig wird sich der Bund auf eine Regionalpolitik im europäischen Rahmen ausrichten müssen, bei welcher die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes und die Mitwirkung der Schweiz im Europa der Regionen im Vordergrund stehen. In Regionen dieser Grössenordnung kann auch die Forderung nach Koordination der Sektoralpolitik des Bundes mit regionalpolitischen Zielen, bzw. nach einer angemessenen Dezentralisierung der Bundesaktivitäten zum Tragen kommen. Anhaltspunkte für eine solche Politik bilden u. a. Konzepte einer auf europäische Entwicklungen abgestimmten räumlichen Ordnung unseres Landes. Ansätze zu einer solchen grossräumigen Betrachtungsweise gibt es auch seitens der Kantone bereits heute (Nordwestschweiz, Wirtschaftsraum Mittelland). Unter Ziffer 134 wird näher auf die damit zusammenhängenden Koordinationsfragen eingegangen.

133.4 Aufgaben der Begleitung und Bewertung (Controlling, Evaluation)

Die sachlich, zeitlich und räumlich neu konzipierte Regionalpolitik muss unter Berücksichtigung ihrer staatspolitischen Funktion in die Wirtschaftspolitik integriert werden. Als Gemeinschaftsaufgabe haben die Bundesmassnahmen zudem einen subsidiären Charakter und müssen vor dem Hintergrund der sich ändernden Rahmenbedingungen überprüf- und korrigierbar sein. Der Bund trägt demnach die Verantwortung, die Regionalpolitik gemeinsam mit den beteiligten Partnern zu kontrollieren und zu evaluieren und sie so effizienter werden zu lassen.

Die bisherige Regionalpolitik wurde bereits verschiedenen Evaluationen unterzogen (NFP 5; OECD), ohne dass sich aber daraus ein systematischer Bewertungsansatz ergab. Evaluationsarbeiten in der Regionalpolitik werden deshalb mit der Neuorientierung zu einer permanenten Aufgabe, die systematisch und nach einer Prioritätenordnung zu erfülllen sein wird. Folgende zwei Hauptziele werden damit verfolgt:

- ein raumordnungspolitisches Ziel (vgl.. Ziff. 134). Durch die systematische Raumbeobachtung wird es möglich sein, Entwicklungen der Rahmenbedingungen mit wesentlichen Auswirkungen auf die Raumordnung unseres Landes frühzeitig zu erfassen. Die Früherkennung dieser Herausforderungen ermöglicht dem Bund, rechtzeitig festzulegen, ob die Aufgaben mit einer zielgerichteten Koordination der Sektoralpolitiken oder allenfalls mit neuen, direkten regionalpolitischen Instrumenten angegangen werden sollen.
- ein operationelles Ziel im Zusammenhang mit der Umsetzung der direkten Instrumente. Für die neuen regionalpolitischen Massnahmen (INTERREG II im Jahre 1995, die Entwürfe dieser Botschaft) sind Mechanismen zur permanenten Kontrolle und Evaluation vorgesehen. Sie sollen erlauben, die Massnahmen an veränderte Bedürfnisse und Entwicklungstrends anzupassen oder Vollzugsengpässe zu überbrücken.

134 Kooperation und Koordination als Bestandteile der künftigen Regionalpolitik

134.1 Evaluation durch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK NR)

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK NR) hat dem Bundesrat im Mai 1994 einen «Bericht zur Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken» unterbreitet. Sie hat darin festgestellt, dass eine regionalpolitische Koordination zwischen den verschiedenen auf die regionale Entwicklung einwirkenden Bundespolitiken oft fehlt und in einzelnen Bereichen nur auf eine sehr eingeschränkte und kaum wirksame Weise stattfindet. Dem Bundesrat wurde empfohlen, die künftige Regionalpolitik nach einem von fünf zur Diskussion gestellten Modellen zu überdenken und neu zu definieren.[25]

Der Bundesrat hat der GPK NR im Dezember 1995 eine Stellungnahme zu diesem Bericht abgegeben.[26] Die wesentlichsten Überlegungen daraus und die entsprechenden Folgerungen für die künftige Koordination sind Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen. Damit werden – wie im Vernehmlassungsbericht zu dieser Vorlage in Aussicht gestellt wurde – die bereits eingeleiteten und beabsichtigten Massnahmen des Bundesrates im Hinblick auf eine verbesserte Kohärenz in der Raumordnungspolitik vertieft behandelt.

134.2 Koordinationsprobleme und -mechanismen

Die Koordinationsprobleme zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitik haben ihren Ursprung darin, dass die Ziele und damit das Grundsätzlichste der zu koordinierenden Aufgaben voneinander abweichen und dass als Folge der zunehmenden Effizienzanforderungen an die Sektoralaufgaben von dieser Seite immer weniger Konzessionen für regionalpolitische Ziele eingegangen werden können. Es entsteht derzeit zwischen den direkten Förderungsinstrumenten und den zu koordinierenden Sektoralaufgaben eine wachsende Lücke, wo weder die eine noch die andere Seite die Verantwortung für die regionalpolitischen Ziele übernehmen kann.

Trotzdem lassen sich Funktionsmängel in der Koordination nicht allein mit divergierenden Zielen der einzelnen Sachbereiche erklären. Die im Rahmen des NFP 5 durchgeführten Inzidenzanalysen haben Anhaltspunkte geliefert für die implizite Raumwirksamkeit von bundespolitischen Aktivitäten. Diese Untersuchungen zeigten, «dass gewisse Konflikte zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitik keiner Lösung zugeführt werden können, weil dies mit allzu hohen Effizienz- und Wohlstandsverlusten verbunden wäre. Es gibt aber auch Fälle, in denen harmonische und neutrale Beziehungen zwischen Regionalpolitik und Sektoralpolitik bestehen, diese jedoch nicht auf einem spürbaren Einfluss der Regionalpolitik beruhen, sondern auf einer den entsprechenden Sektoralpolitiken inhärenten föderalistischen Ent-

[25] «Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken» – Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5. Mai 1994 über ihre Beurteilung der gegenwärtigen regionalpolitischen Koordination des Bundes aufgrund einer Überprüfung durch die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (BBl 1994 V 774).

[26] «Kooperation und Koordination als Bestandteil der künftigen Regionalpolitik des Bundes», Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Dezember 1995 zum Bericht der GPK-NR, dessen Titel unter Fussnote 25 aufgeführt ist.

scheidungsstruktur... Und schliesslich gibt es Sektoralpolitiken, die ohne gesamtwirtschaftliche Wohlstandsverluste stärker auf regionalpolitische Ziele ausgerichtet werden könnten, entsprechende Möglichkeiten jedoch bisher übersehen worden ... sind.» [27]

Diese Erkenntnisse erweisen sich für die Verbesserungen bei der regionalpolitischen Koordination als Chance und Problem zugleich. Als Chance nämlich insofern, als sie den Weg zu einem selektiven Vorgehen zeigen, wo Koordinationsbemühungen nur noch in den Bereichen unternommen werden sollen, die die eingesetzten Gelder am wirksamsten nutzen können. Als Problem auf der andern Seite, weil dieser Selektion umfassende Kenntnisse über die «übersehenen» Koordinationspotentiale zugrunde gelegt werden müssten, die wiederum umfassender Inzidenzanalysen bedürften. Nach Abschluss des NFP 5 wurden diese analytischen Bemühungen nicht mehr systematisch weitergeführt.

Die Suche nach der höchstmöglichen Abstimmung, der «positiven Koordination», ist der schwierigere Weg als ein den Zufällen überlassenes Zusammenwirken. Sie kann jedoch nicht generell verordnet werden. Die am besten geeignete Form ist im Einzelfall auf der Basis von letztlich politisch zu beurteilenden Kosten/Nutzen-Erwägungen zu bestimmen. Der Bundesrat ist deshalb – wie die GPK NR – der Meinung, dass sich die aufwendigen Formen der «positiven Koordination» auf politisch oder strategisch wichtige Vorhaben konzentrieren sollten.

Im Laufe der vergangenen 20 Jahre direkter Regionalpolitik fanden etliche Ansätze formeller und informeller Kooperations- und Koordinationsmechanismen zwischen den Sektoralpolitiken und der Regionalpolitik Anwendung: Sie reichten von den üblichen Verfahren der bundesinternen Abstimmung – Arbeitsgruppe, Ämterkonsultation, Mitbericht – über die Einsetzung eines Koordinationsausschusses der Verwaltung für Investitionshilfe bis hin zu den Weisungen des Bundesrates über die regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeit aus dem Jahre 1986. Auch die Beratende Kommission des Bundesrates für regionale Wirtschaftsförderung hat sich in den vergangenen Jahren vermehrt dem Zusammenwirken zwischen Sektoral- und Regionalpolitik angenommen.

Der Bundesrat hat die Stärken und Schwächen dieser Mechanismen im Hinblick auf die sich hier stellenden Aufgaben geprüft und die folgenden Schlüsse gezogen:

Übliche departementsübergreifende Abstimmungsverfahren. Die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren finden in den letzten Wochen und Tagen vor den Bundesratsbeschlüssen zu den betreffenden Geschäften statt und können für die Frühkoordination nicht eingesetzt werden. Departements- und amtsübergreifende Arbeitsgruppen können auch in Zukunft zweckdienlich sein, sofern konkret anvisierte Aufgaben es zulassen, die unterschiedlichen Interessen in einer Frühphase darzulegen und einander gegenüberzustellen.

Weisungen des Bundesrates vom 26. November 1986 über die regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeit. Die damit verfolgten Absichten konnten bisher nicht verwirklicht werden. Da aus andern Politikbereichen Beispiele fehlen, die beweisen, dass sich mit solchen Weisungen die Ziele erreichen lassen, fehlen, sollen diese Koordinationsweisungen durch eine andere formelle Regelung ersetzt werden.

[27] Vgl. NFP 5, Band 7, S. 86.

Koordinationsausschuss der Bundesverwaltung für Investitionshilfe. Der Bundesrat beurteilt die Koordinationsmöglichkeiten innerhalb eines ständigen, multilateralen Abstimmungsorgans der Bundesverwaltung nach wie vor als notwendig und zweckmässig. Die Regionalpolitik soll ihre damit zusammenhängenden Aufgaben aber künftig gemeinsam mit der Raumplanung wahrnehmen.

Beratende Kommission für regionale Wirtschaftsförderung. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass eine Mitwirkung externer Persönlichkeiten und Experten in regionalpolitischen Angelegenheiten grundsätzlich zweckmässig ist. Diese Beratung sollte sich allerdings auf konzeptionelle Fragen der Raumordnungspolitik konzentrieren. Die Kommission muss entsprechend zusammengesetzt sein.

Ausschuss des Bundesrates für Regionalpolitik. In Zukunft werden vermehrt nicht mehr nur regional-, sondern raumordnungspolitische Geschäfte auf der Traktandenliste stehen, die oft bis zu sechs Departemente betreffen. Mit der Neuregelung der Koordination ist die Zweckmässigkeit einer Weiterführung des regionalpolitischen Ausschusses oder gegebenenfalls die Zusammenlegung mit dem Raumordnungsausschuss zu überprüfen.

134.3 Konzept einer Raumordnungspolitik mit verbesserter Kohärenz

134.31 Grundzüge der Raumordnung Schweiz und neue Regionalpolitik als Verständigungsplattform

Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz wurden als Grundlage für die raumordnungspolitische Koordination der Planungen des Bundes und der Kantone sowie zur Förderung der Diskussion über die Zukunft des Lebensraumes Schweiz ausgearbeitet. Die Vernehmlassung zum Berichtsentwurf 1995 hat ein insgesamt positives Echo ausgelöst, einzelne Aspekte wie die künftige Rolle des ländlichen Raumes wurden aber zum Teil heftig kritisiert. Die überarbeitete Fassung wird den eidgenössischen Räten im Sommer 1996 vorgelegt werden.

Mit den Grundzügen der Raumordnung will der Bundesrat der räumlichen Koordination der Bundespolitik vier Schwerpunkte vorgeben:
- die Ordnung der städtischen Räume,
- die Stärkung der ländlichen Gebiete,
- die Erhaltung, aber auch die Gestaltung des Natur- und Landschaftsraumes und
- die räumliche Einbindung in Europa.

Neben einer verstärkten Kohärenz auf Bundesebene werden von den Grundzügen auch positive Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erwartet. Gemeinsam mit dem in dieser Botschaft erläuterten Konzept der künftigen Regionalpolitik wird damit eine raumordnungspolitische Verständigungsplattform geschaffen.

134.32 Weitere Grundvoraussetzungen und Absichten

Die Raumordnungspolitik des Bundes hat sich an den Prinzipien einer effizienten Allokation von Produktionsfaktoren und eines effizienten Aufgabenvollzugs zu orientieren. Massgebende Grösse ist aber die Effizienz in langfristigem Sinne (Nachhaltigkeit), die sich von der kurz- bis mittelfristigen Optimierung des Kosten-/Nutzenverhältnisses unterscheiden kann.

Die Raumordnungspolitik kann nur mit einem vorausschauenden Arbeitsansatz sinnvoll wirksam werden, d. h. dass ihre Anliegen frühzeitig in die Ausgestaltung sektoralpolitischer Geschäfte einbezogen werden müssen.

Die Basis für die künftige regionalpolitische Kooperation und Koordination auf Bundesebene soll an zwei Schnittstellen gelegt werden: einerseits zwischen der Regionalpolitik und der Raumplanung als Beitrag zur Verbesserung der Raumordnungspolitik im engeren Sinne und anderseits zwischen dieser Raumordnungspolitik i. e. S. und den Sektoralpolitiken als Beitrag zur Verbesserung der Raumordungspolitik im weiteren Sinne. Die Grafik 3 vermittelt einen Überblick dazu und zeigt gleichzeitig auf, unter welch vielfältigen und komplexen Voraussetzungen das Koordinationsanliegen zu handhaben sein wird.

Begriffe:		
Raumordnungspolitik i.e.S.	=	Regionalpolitik + Raumplanung
Raumordnungspolitik i.w.S.	=	Sektoralpolitiken + Regionalpolitik + Raumplanung

Ansatzpunkte der raumordnungspolitischen Kooperation und Koordination

Grafik 3

	Schnittstelle 1	Schnittstelle 2
Gemeinsame Ziele, Strategien und Inhalte	Raumordnungspolitik Synergien Früherkennung	Früherkennung Nachhaltige Allokationseffizienz Internalisierung
Gemeinsame Plattformen	Gesetzesgrundlagen Grundzüge der Raumordnung Förderungsinstrumente Grundlagenarbeiten Raumbeobachtung	Staats- und Kohäsionspolitik Grundzüge der Raumordnung Konzepte, Sachpläne Bedeutende Vorlagen
Organisation, Verfahren	Bilateral RPK-Sekretariat	Bilateral Raumplanungskonferenz "Verbindungsverantwortliche" Bundesratsbeschlüsse Veranstaltungen Ämterkonsultation Mitbericht Bundesrats-Ausschuss

134.33 Raumordnungspolitik im engeren Sinne

Raumplanung und Regionalpolitik verfolgen, im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung unseres Landes, gemeinsam wirtschaftliche, umweltbezogene und staatspolitische Ziele. In Rahmen der künftigen regionalpolitischen Koordination soll das Hauptinteresse vor allem der Frage gelten, welche Aufgaben des Bundes sinnvollerweise auf die Grossregionen der Schweiz übertragen werden und wie diese Aufgaben unter sich und auf die Regionalpolitik abzustimmen sind. Hier trifft sich die Regionalpolitik mit den Leitideen der Grundzüge der Raumordnung, die von gleichen räumlichen Überlegungen ausgehen und eine Hauptzuständigkeit des Bundes darin sehen, in seiner angestammten Politik mehr Kohärenz bezüglich räumlicher Auswirkungen herzustellen.

Raumplanung und Regionalpolitik des Bundes haben gemeinsam zur Definition einer konsistenten räumlichen Konzeption beizutragen. Die Sektoralpolitiken ihrerseits leisten den wesentlichsten Beitrag zur Umsetzung dieser Ziele. Die eine Seite ist somit ohne Mitwirkung der andern nicht funktionsfähig, und damit werden Kooperation und Koordination zur Verpflichtung. Das enge Zusammenwirken von Regionalpolitik und Raumplanung ist dabei die primäre Voraussetzung, um einen der bisherigen Koordination inhärenten Mangel zu beheben, das Fehlen einer «kritischen Masse» auf der Seite der Raumordnungspolitik i. e. S.

Das Ziel einer verbesserten Koordination und einer vertieften Zusammenarbeit soll durch folgende Vorkehrungen verwirklicht werden:
- die Möglichkeit von gemeinsamen Departementsanträgen und -beschlüssen bei gewichtigen Geschäften durch das EVD und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD);
- die Abstimmung der gemeinsamen Aufgabenfelder und der entsprechenden Verantwortlichkeiten durch die Amtsdirektoren des Bundesamtes für Raumplanung (BRP) und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA);
- die Kooperation zwischen der Abteilung Raumplanung des BRP und der Abteilung Regionalpolitik des BIGA;
- die gemeinsame Führung der neuen Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK);
- die Durchführung gemeinsamer Projekte.

Auf der raumordnungspolitischen Traktandenliste figurieren verschiedene Projekte, die zweckmässigerweise durch die Raumplanung und die Regionalpolitik gemeinsam angegangen werden. Ein gemeinsames Vorgehen vertieft die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Bundesstellen und kann ebenso zur besseren Koordination mit den Sektoralpolitiken beitragen. Beispiele:
- Erarbeitung eines raumordnungspolitisch orientierten Raumbeobachtungssystems und Förderung der dazu notwendigen statistischen Grundlagen;
- vermehrter Einbezug der Stadt- und Agglomerationsproblematik in die Raumordnungspolitik;
- Berücksichtigung raumordnungspolitischer Anliegen bei der Einführung der Kostenwahrheit im Verkehr;
- Formulierung raumordnungspolitischer Anforderungen für den Unternehmensvertrag zwischen SBB und Bund.

134.34 Raumordnungspolitik im weiteren Sinne

Raumordnungspolitische Koordination seitens des Bundes ist eher in grossräumigen Dimensionen sinnvoll und wirkungsvoll. Kleinräumige Koordinationsanstrengungen sind hingegen insbesondere auf der Ebene der Kantone und der Regionen zweckmässig.

Wenn davon ausgegangen wird, dass die Koordinationsbemühungen selektiv zu unternehmen sind – z. B. nach der Bedeutung eines konkreten Projektes für die Raumstrukturen –, stellt sich die Frage nach Parametern für diese Selektion. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen, stehen dazu folgende Kriterien im Vordergrund:
- die Phase der Mitwirkungsmöglichkeit (Möglichkeit der Früherkennung);
- die Raumwirksamkeit der Aufgabe bzw. des Vorhabens;
- der Spielraum für Entscheide des Bundesrates.

Nach erfolgter Selektion der Bereiche bieten sich drei Ansatzpunkte für das Zusammenwirken an:

- *Sektoralaufgaben, die unter einem auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit ausgerichteten Regime nur in einer dezentralen räumlichen Anordnung effizient erfüllt werden können.*

  Das wichtigste Vorhaben ist zweifellos die Neuordnung des Finanzausgleichs, auf deren Grundlage künftig strikte zwischen Förderungs- und Umverteilungsfunktionen unterschieden wird. Deshalb wird er von den Förderungsmassnahmen abgekoppelt und über einen neuartigen Ressourcenausgleich abgewickelt, welcher zur Stärkung der Eigenfinanzierungskraft der Kantone ausschliesslich frei verfügbare Mittel bereitstellt.
  Wir zählen ebenfalls die neueren Anstrengungen der Technologiepolitik und bei den Fachhochschulen zu diesen Bereichen, wo ein dezentralisiertes Anordnungsmuster der «Kristallisationspunkte» gewählt wurde/wird, da die Sektoralziele mit dem Aufbau regionaler Netzwerke verbunden sind.
  Auch die umfassende Frage der Internalisierung von externen Kosten im Verkehrsbereich («Kostenwahrheit») ist dieser Kategorie zuzuordnen.
  Solche Aufgaben stehen in der Regel unter einem kurz- bis mittelfristigen Druck zur Optimierung des Kosten-/Nutzenverhältnisses und damit tendenziell einer räumlichen Konzentration ihrer Leistungserstellung nahe.
  Die Raumordnungspolitik i. e. S. kann mit ihren Koordinationsanstrengungen mit solchen Sektoralaufgaben einen Beitrag dazu leisten, die nachhaltige Effizienz einer dezentralen Lösung exante beweisen zu helfen: Durch die Erarbeitung von Grundlagen oder durch Aufklärung.

- *Sektoralaufgaben, die einen Beitrag zur Raumordungspolitik leisten können, wo dieser aber mit zusätzlichen Kosten verbunden ist.*

  Das AlpTransit-Vorhaben ist eines dieser Beispiele, wo nicht zuletzt die Rücksichtnahme auf Landesteile und Regionen zu zwei Basistunnelprojekten mit entsprechenden Zusatzkosten geführt hat.
  Die Regiebetriebe PTT und SBB gehören dazu. Die PTT-Unternehmungen werden ab dem Jahre 1998 kaum mehr unabgegoltene Beiträge zur Raumordnungspolitik leisten können; auf diesen Zeitpunkt erfolgt die weitgehende Liberalisierung des Post- und Fernmeldewesens. Dies gilt namentlich für die Telecom, deren Märkte voll dem Wettbewerb geöffnet werden, aber auch für die Post, wel-

che nach der Reform nur geringfügige Restmonopole haben wird. Allerdings werden über die Post-, Fernmelde- und Eisenbahngesetze weiterhin auch regionalpolitische Anliegen verfolgt werden können, insbesondere in der flächendekkenden Grundversorgung und in andern Bereichen gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Je nach Grad der Marktöffnung und nach der Intensität des Wettbewerbs müssen aber entsprechende Auflagen, Aufträge und Abgeltungen wettbewerbsneutral ausgestaltet werden.
Auch die Armee ist in diese Kategorie einzureihen. Vom EMD wurde kürzlich im Rahmen von entsprechenden Massnahmenvorschlägen ein vorläufiger Verzicht auf den Abbau von Arbeitsplätzen in peripheren Regionen vorgeschlagen, der jährliche Mindereinsparungen von 70 Millionen Franken nach sich ziehen wird.
Die Rolle der Raumordnungspolitik i.e.S. ist hier darin zu sehen, dass die Sektoralaufgaben, unter Berücksichtigung der Gesetzesvorschriften im öffentlichen Beschaffungswesen, bei der Herstellung der Kostentransparenz unterstützt werden. Im einen oder andern Fall dieser Kategorie sollte sogar der Beweis ins Auge gefasst werden, dass der langfristige Nutzen des regionalbewussten Handelns die kurz- und mittelfristigen Kosten übertrifft.

– *Sektoralaufgaben, die einen Teil oder das Ganze ihrer regionalpolitischen Verantwortung nicht (mehr) übernehmen können und wo sich der Einsatz direkter regionalpolitischer Instrumente gebietet.*

  In diesem Falle sind, sofern als notwendig erachtet, zwischen den Beteiligten adäquate direkte Förderungsmassnahmen auszuarbeiten. Als Vorbild gilt hier die Vorlage von REGIO PLUS, die als Flankierung der reformierten Agrarpolitik den Strukturwandel im ländlichen Raum unterstützen soll. An der Ausarbeitung waren die Verwaltungseinheiten beteiligt, die an der Entwicklung des ländlichen Raumes starkes Interesse haben: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), BRP, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), BIGA (Dienst für Tourismus und Abteilung Regionalpolitik).

Unter den Beteiligten ist im voraus festzulegen, unter welche Kategorie die zu koordinierende Massnahme einzureihen ist und wie die Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Raumordnungs- und Sektoralpolitiken bei den weiteren Verfahrensschritten aufgeteilt werden.

Die raumordnungspolitische Kooperation und Koordination zwischen den raumrelevanten Bundesaufgaben soll auch in Zukunft auf einen multilateralen Ausschuss abgestützt werden. Zu diesem Zweck wurden der mit Bundesratsbeschluss vom 3. September 1975 eingesetzte Koordinationsausschuss der Bundesverwaltung für die Investitionshilfe und die bisherige Raumplanungskonferenz des Bundes (RPK) zur ROK zusammengelegt (BRB vom 18. Dez. 1995).

Mit dieser organisatorischen Massnahme ist die Voraussetzung geschaffen, um den Informations- und Koordinationsauftrag in einem umfassenderen raumordnungspolitischen Sinn zu verstehen. Synergieeffekte werden sowohl für die Regionalpolitik als auch für die Raumplanung erwartet: die «kritische Masse» wird grösser, die Regionalpolitik kann von der bisher stärkeren Koordinationsposition der Raumplanung profitieren, die Raumplanung selbst vom stark wirtschaftspolitischen Ansatz der Regionalpolitik.

Ziel ist eine verbesserte Kohärenz in der Raumordnungspolitik des Bundes. Die ROK soll den einzelnen Sachpolitiken ebenso bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dienen wie den für die Raumplanung und die Regionalpolitik zuständigen Ämtern

(BRP und BIGA). Daraus lassen sich ihre Themenbereiche und die damit verbundenen Aufgaben direkt ableiten:

- *Raumordnungspolitische Grundsatzfragen*

  Die ROK führt Grundsatzdiskussionen über die raumordnungspolitischen Ziele unter Einbezug der relevanten Sachpolitiken, z. B. der Verkehrspolitik, Umweltpolitik, Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik, Landesverteidigung. Die ROK entwikkelt gemeinsame Vorstellungen zu einer angestrebten Raumordnung und erarbeitet bzw. bereinigt entsprechende Grundlagen (z. B. Grundzüge der Raumordnung). Das Verfahren für die Bereinigung solcher Berichte innerhalb der ROK ist noch zu entwickeln und zu definieren.
  Aktuelle Themen der raumordnungspolitischen Diskussion sind z. B.: Der Rückzug des Bundes aus dem ländlichen Raum und dessen Auswirkungen, die Neugestaltung des Finanzausgleichs, die Folgerungen aus dem Mobilitätsbericht aus dem Jahre 1994, die Regionalisierung statistischer Daten usw. Räumlich muss sich die raumordnungspolitische Diskussion auch vertieft mit Gebieten befassen, die einen aktuellen Handlungsbedarf aufweisen, z. B. mit den Agglomerationen, den Grenzräumen und schliesslich auch den IHG-Regionen.

- *Bundesinterne Koordination und Planung*

  Die ROK ist Informationsplattform der verschiedenen mit raumwirksamen Aufgaben und Tätigkeiten befassten Bundesstellen. Sie hat die Aufgabe, die Planungs- und Abstimmungspflicht auf der Stufe Bund, die bundesinterne Koordination wahrzunehmen. Dabei sollen nicht nur die Instrumente (Sachpläne, Konzepte und Baubewilligungen), sondern auch die inhaltliche Seite der Abstimmung diskutiert werden. Einbezogen werden sollen auch die Ideen und Pläne der Departemente, die Ergebnisse aus den Diskussionen und Studien des Perspektivstabes sowie der Inhalt von wichtigen Berichten und Bundesratsgeschäften.

- *Koordination Bund / Kantone*

  Wenn die Raumordnungspolitik des Bundes als wesentlicher Bestandteil der inneren Kohäsionspolitik verstanden wird, stellen sich die Fragen der Kooperation und Koordination nicht nur in horizontaler Richtung zwischen Sektoral- und Regionalpolitik auf Bundesebene, sondern auch in vertikaler hinsichtlich der gemeinsamen Bewältigung von Aufgaben zwischen den Kantonen und dem Bund. In jüngster Zeit wurde diese Dimension verschiedentlich unterstrichen, indem einzelne Kantone (TI, JU) oder Kantonsgruppen (Wirtschaftsraum Mittelland) mit dem Bund das Gespräch suchten, um spezifische regionale Probleme gemeinsam zu lösen. Der Bundesrat wird auch weiterhin bereit sein, auf besondere regionale Anliegen, die durch Bundeskompetenzen tangiert sind, offen und flexibel einzugehen. Mit den organisatorischen Vorkehrungen für die künftige Koordination sind die Voraussetzungen für eine derartige Kooperation geschaffen. Die ROK kann in diesem Zusammenhang vorbereitende oder auch ausführende Aufgaben übernehmen.

Ein weiteres Ziel der intensivierten raumordnungspolitischen Koordination ist darin zu sehen, dass zwischen den Departementen oder gar zwischen raumordnungspolitisch wichtigen Bundesämtern ein «Informations- und Kommunikationsnetz Raumordnung» etabliert werden kann. In diesem Netz müssen in den betreffenden Verwaltungseinheiten sogenannte «Verbindungsverantwortliche» bestimmt werden, die das Thema «Raumordnungspolitik als Teilaspekt der Sektoralpolitik» zur

Hauptaufgabe erhalten, diese Interessen demnach innerhalb der Sektoralaufgabe selbst wahrnehmen können. Zusätzlich wären sie verpflichtet, ihren Beitrag zum Betrieb des Informations- und Kommunikationsnetzes Raumordnung zu leisten. Eine solche organisatorische Vorkehrung in den sektoralpolitisch verantwortlichen Einheiten würde einen wesentlichen Beitrag zur Behebung der aktuellen Koordinationsmängel leisten. Innerhalb der ROK kann dieses Konzept vertieft werden.

Mit dieser intensivierten raumordnungspolitischen Zusammenarbeit zwischen EVD und EJPD ergibt sich die Notwendigkeit, die Zusammensetzung der bundesrätlichen Ausschüsse für «Raumordnung» (EJPD, Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement EVED, EDI) und für «Regionalpolitik und Tourismus» (EVD, EDA, EMD) neu zu definieren. Die naheliegendste Lösung besteht darin, anstelle der bisherigen zwei Ausschüsse einen neuen für «Raumordnungspolitik» einzusetzen, der sich aus den Vorstehern des EJPD und EVD sowie des EVED zusammensetzt. Das letzterwähnte Departement hat mit seinen Infrastrukturaufgaben das grösste raumwirksame Koordinationspotential.

Die Weiterentwicklung der Raumordnungspolitik und die raumordnungspolitische Koordination bedarf einer Kommission aus externen Vertretern, die die verantwortlichen Bundesämter und gegebenenfalls auch den Bundesrat in diesen Fragen beraten. Auf Anfang 1997 wird zu diesem Zweck ein Rat für Raumordnung eingesetzt, dessen Aufgaben, Kompetenzen und Mittel noch zu definieren sind. Der Zeitpunkt 1997 wurde gewählt, da Ende 1996 die vierjährige Wahlperiode der bisherigen Beratenden Kommission für regionale Wirtschaftsförderung ausläuft und diese durch den Rat für Raumordnung abgelöst werden soll.

134.35 Übersicht: Die wesentlichen Massnahmen und ihre formelle Verankerung

Die Bilanz der aus dem Jahre 1986 stammenden Weisungen über die regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeit bestätigt die beschränkte Wirksamkeit eines solchen Instrumentes als alleinige Massnahme für die horizontale Kooperation und Koordination. Regelungen erfüllen ihren Zweck nur, wenn auch Vorkehrungen getroffen werden, die den Beteiligten Mitwirkungs- und Korrekturmöglichkeiten während der Konkretisierung oder sogar der Umsetzung der zu koordinierenden Vorhaben eröffnen: Dazu gehören neben dem allseitigen Willen auch die personellen, allenfalls finanziellen Kapazitäten. Dazu gehört aber auch, dass die Anliegen gegebenenfalls durchgesetzt werden können.

Die aufgaben- und projektbezogene Koordination wird nach wie vor im Vordergrund des Interesses stehen. Oft stehen sich dabei aber allzu divergierende Interessen gegenüber, während das gegenseitige Verständnis für die Hintergründe der Anliegen fehlt. Deshalb sollte in der departements- und amtsübergreifenden Kooperation und Koordination auch Platz vorhanden sein für indirekte Massnahmen, die zur Ebnung des Verhandlungsterrains beitragen. Dazu eignet sich z. B., wie dargestellt, die Raumordnungskonferenz mit der Behandlung allgemeiner raumordnungspolitischer Themen.

Insgesamt wird damit für die Umsetzung der Kooperations- und Koordinationsziele nach einem statisch-institutionellen in Zukunft stärker auf ein kontraktuelles und prozessbegleitendes Verfahren Gewicht gelegt. Das Ziel der Früherkennung soll erreicht werden via Erfassung raumrelevanter Vorhaben über:

- die Legislaturplanung. Die am Anfang der Legislaturplanung durchgeführte Vollerhebung der wichtigen Legislaturgeschäfte 1995–1999 war hierzu ein erster Schritt, indem als eines der Kriterien für die politische Würdigung der beabsichtigten Vorhaben auch deren «Auswirkungen auf das räumliche Gleichgewicht des Landes» zu beurteilen waren. Der Bundesrat hat den Ausgleich zwischen verschiedenen Landesteilen und Regionen zu einem von drei Bestandteilen der Leitidee zur Legislatur 1995–1999 erklärt. Solche Grundlagen zu Beginn der Legislaturperiode liefern wichtige Angaben zur Selektion der für die Koordination bedeutsamen Projekte. Zuständig für die Ausarbeitung dieser Planung ist die Bundeskanzlei. Die für Raumordnungspolitik zuständigen Bundesämter sollen deshalb über die von den Bundesstellen vorgeschlagenen Vorhaben und Projekte informiert werden;
- die Finanzplanung und -perspektiven. Zwischen Legislatur- und Finanzplanung bestehen enge Zusammenhänge. Die Finanzplanung hat allerdings den Vorteil, dass sie durch ihre jährliche Aktualisierung auch während der Legislaturperiode vorausschauende, projektbezogene Angaben liefert. Sie ist deshalb unabdingbare Grundlage für eine zweckmässige raumordnungspolitische Koordination. Zuständig ist die Eidgenössische Finanzverwaltung, die der «Raumordnung» die entsprechenden Daten zur Verfügung stellt;
- die «Übersicht über raumwirksame Vorhaben», die vom BRP regelmässig fortgeschrieben wird;
- und schliesslich längerfristig über die Einführung des «Modells der raumordnungspolitischen Verbindungsverantwortlichen» in den raumrelevant tätigen Verwaltungseinheiten.

Gestützt auf die Bundesgesetzgebung zur Verwaltungsorganisation wird die raumordnungspolitische Koordination in der Bundesverwaltung und die Zusammenarbeit mit Sachverständigen in einer Verordnung neu geregelt. Die wesentlichen Inhalte dieser Verordnung betreffen:
- die räumlichen Ziele und Strategien gemäss Grundzügen der Raumordnung und Neuorientierung der Regionalpolitik;
- die Definition von Spielregeln für Kooperation und Koordination;
- die Festlegung von organisatorischen Zuständigkeiten;
- die Zurverfügungstellung von Kapazitäten.

Die Neuregelung der Koordination auf Bundesebene steht in einer engen wechselseitigen Beziehung zu den künftigen direkten regionalpolitischen Instrumenten und zu den definitiven Grundzügen der Raumordnung. Der Bundesrat wartet deshalb mit formellen Beschlüssen ab, bis die Grundzüge überarbeitet sind und die Ergebnisse der parlamentarischen Beratung des regionalpolitischen Paketes vorliegen.

Die stufengerechten Kooperations- und Koordinationsplattformen zwischen Raumplanung und Regionalpolitik sehen schematisch demnach wie folgt aus:

Tabelle 1

Inhalt	Zuständigkeit	Periodizität
Bedeutende raumordnungspolitische Geschäfte	Vorsteher von EJPD und EVD	bei Bedarf
Abstimmung gemeinsamer Aufgabenfelder und Zuständigkeiten	Direktoren des BRP und BIGA	jährlich
Durchführung der praktischen Zusammenarbeit	Abteilungen Raumplanung und Regionalpolitik	laufend

Die künftige Koordination zwischen Raumordnungs- und Sektoralpolitik soll auf folgende Massnahmen abgestützt werden:

Tabelle 2

Massnahme	Bemerkungen
Zusammenlegung des Ausschusses Investitionshilfe und der RPK und Umbenennung in ROK	Faktisch vollzogen und vom BR am 18. Dezember 1995 sanktioniert. Auftrag an Bundesämter, dem BR die formell-rechtliche Abstützung noch vorzulegen. Termin: bis Ende 1996.
Aufhebung der Koordinationsweisungen und Regelung der raumordnungspolitischen Koordination in einer Verordnung Gleichzeitig Ersatz der bisherigen Bundesratsausschüsse "Raumordnung" und "Regionalpolitik" durch einen Ausschuss "Raumordnungspolitik"	Vom BR nach Vorliegen der definitiven Grundzüge der Raumordnung und den parlamentarischen Beschlüssen zur Neuorientierung der Regionalpolitik zu beschliessen. Termin: Voraussichtlich Ende 1996.
Überführung der Beratenden Kommission für regionale Wirtschaftsförderung und u.U. auch des Forschungsstabes für Raumplanung in einen Rat für Raumordnung	Vom BR nach Antrag des BRP und BIGA zu beschliessen. Termin: Per 1.1.97
Stärkung des interdepartementalen und amtsübergreifenden Kooperations- und Koordinationsnetzes (Modell der Verbindungsverantwortlichen)	Auf 1997 einzuführen.

Eine verbesserte Kohärenz in der Raumordnungspolitik ist ein wesentliches Mittel zur Umsetzung der Leitidee, die der Bundesrat den Regierungsrichtlinien 1995–1999 vorangestellt hat: «Stärkung der Gemeinschaft – Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit – Stärkung der Wohlfahrt». Die allseitige Anerkennung der Bedeutung dieser Politik ist die wichtigste Voraussetzung, um die raumordnungspolitische Koordination wirksam zu erneuern. Der Raumordnungspolitik wird allerdings damit nicht Priorität im Gefüge der Bundespolitiken eingeräumt. Ihre hohe Bedeutung legitimiert sie ebensowenig, andere bedeutende Aufgaben der Bundespolitik in Frage zu stellen: Sanierung der Bundesfinanzen; marktwirtschaftliche Erneuerung; Reformprojekte EMD, PTT, SBB; Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs; usw.

135 Ergebnisse der Vernehmlassung

135.1 Allgemeines

Zur Vorlage sind rund 90 Stellungnahmen eingegangen. Alle Kantone (Ausnahme SH), der «Wirtschaftsraum Mittelland», die 54 IHG-Regionen mit einer konsolidierten Stellungnahme, zusätzlich eine gemeinsame Stellungnahme der IHG-Regionen des Arc jurassien, des Kantons VD sowie 35 von einzelnen Regionen, alle Bundesratsparteien sowie die LPS und 28 interessierte Organisationen und Verbände haben sich zur Vorlage geäussert.

Bei den Stellungnahmen zur bisherigen Regionalpolitik kommt generell zum Ausdruck, dass die direkten Instrumente wesentliche Beiträge in die Richtung des Hauptziels der in den vergangenen zwanzig Jahren praktizierten Politik des Disparitätenabbaus geleistet haben. Von allen Seiten wird dem Bundesrat zugestimmt, dass ein Handlungsbedarf zur Neuorientierung dieser Politik besteht.

Die Vernehmlasser bestätigen im wesentlichen die Ausführungen betreffend die massgebenden Entwicklungen für die Neuorientierung der Regionalpolitik. In Frage gestellt wird verschiedentlich, dass sich die künftige Regionalpolitik auch an den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» orientieren will, da diese in der entsprechenden Vernehmlassung (anfangs 1995) teilweise recht kritisch beurteilt worden seien.

Es wird befürwortet, dass der Bundesrat seine künftige Regionalpolitik immer weniger an den kleinräumigen Disparitätenmustern, sondern vielmehr an pauschaleren Herausforderungen für die Gebietseinheiten und Regionen in einer offenen Schweiz orientieren will: Alpenraum, ländliche Gebiete, Grenzregionen, Agglomerationen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Leitidee der künftigen Regionalpolitik (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung der Teilräume, Erhaltung der dezentralen Wohnortsqualität) findet in nahezu allen Stellungnahmen, die sich ausdrücklich dazu geäussert haben, Zustimmung. In Verbindung damit wird auch die Umorientierung der Politik von der Verteilungs- zur Allokationseffizienz als zweckmässig erachtet. Es wird aber oft darauf hingewiesen, dass diese nur schrittweise erfolgen darf und auf den Finanzausgleich abgestimmt werden muss. In einem beträchtlichen Teil der Stellungnahmen wird die vollständige Abkehr der direkten Instrumente von den Verteilungszielen als nicht erwünscht betrachtet, weil in diesem Zusammenhang oft auch ein allmählicher Rückzug des Bundes aus der regionalpolitischen Verantwortung befürchtet wird.

Der SBV beurteilt insbesondere das Zielsechseck aus dem NFP 5 als rückwärtsgerichtet und nicht operabel. Es gelte, ein kohärentes Zielsystem noch zu schaffen.

Das ORL-Institut glaubt nicht, dass grundsätzlich ein Widerspruch zwischen Ausgleich und Wettbewerbsfähigkeitsziel besteht, sondern dass die Ziele in dem Masse kompatibel sind als die Regionalpolitik versucht, die Wirtschaftspotentiale auch rückständiger Regionen am besten einzusetzen und sich nicht der Umverteilung widmet.

Der Bundesrat hat in den Vernehmlassungsunterlagen festgestellt, dass die Kooperation und Koordination zwischen Regional- und Sektoralpolitik, d. h. das raumordnungspolitische Zusammenwirken verschiedener Bundesaufgaben ein besonders wichtiger Bestandteil der künftigen Politik sei. Die Stossrichtungen wurden lediglich skizziert; vertiefte Ausführungen wurden für die Botschaft in Aussicht gestellt. Das Fehlen dieser Erörterungen im Vernehmlassungsbericht wurde in einem Grossteil der Stellungnahmen kritisiert. Ebenso wurde festgestellt, dass der Bericht zu wenig auf die von der GPK des Nationalrates vorgelegten Vorschläge eingehe. Diese Lücke wird in der vorliegenden Botschaft geschlossen (Ziff. 134).

Die beabsichtigte Zweiteilung der räumlichen Betrachtungsebenen für die Regionalpolitik in bisherige Kleinregionen für die überkommunale Zusammenarbeit und in neue Grossregionen nach dem Prinzip der variablen Geometrie bewertet die Mehrheit der Vernehmlasser als positiv.

135.2 Beantwortung der vier Grundsatzfragen

Den Vernehmlassern wurden vier explizite Fragen gestellt:

Frage 1: *Sind Sie der Auffassung, dass der Bund weiterhin über ein Instrumentarium der direkten Regionalpolitik verfügen sollte? Begründung?*

Die grosse Mehrheit fordert vom Bund oder befürwortet mindestens ein zeitgemässes direktes Instrumentarium der Regionalpolitik. Die Begründungen reichen von der Erwähnung des verfassungsmässigen Auftrages bis hin zur politischen Opportunität, wonach der Bund in der Zeit der wachsenden Aussenbeziehungen auch eine Mitverantwortung für die Entwicklung der Regionen trägt und sie mitlenken kann (Kohäsionspolitik).

Der SHIV und der SGV stimmen zu, falls der bundesstaatliche Finanzausgleich zu diesen direkten Instrumenten gerechnet wird. Das IHG wird vom SGV daneben als zweiter tragender Pfeiler der Regionalpolitik betrachtet. Der SHIV äussert eine «gewisse Zustimmung» zur Infrastrukturhilfe für Berggebiete.

Die SBVg sieht als alleiniges regionalpolitisches Instrument den Finanzausgleich und wendet sich gegen alle weiteren Massnahmen.

Unter den Kantonen nimmt AG eine kritische bis ablehnende Haltung gegenüber den vorgelegten Elementen der regionalpolitischen Neurorientierung auf Bundesebene ein, befürwortet aber die bereits beschlossene INTERREG-II-Massnahme.

Frage 2: *Wenn nein, sehen Sie Alternativen zu einer direkten Regionalpolitik des Bundes?*

Der künftige bundesstaatliche Finanzausgleich wird von den beiden obenerwähnten Arbeitgeberorganisationen und der SBVg, die sich gegen direkte Massnahmen aussprechen, als die Alternative zu direkten regionalpolitischen Instrumenten des Bundes bezeichnet.

Auch etliche andere Stellungnahmen erwähnen die Neuordnung des Finanzausgleichs und sehen darin für die Zukunft eine wertvolle Stütze des interregionalen Ausgleichs in der Schweiz. Allerdings wird in diesen Stellungnahmen auch immer darauf hingewiesen, dass der Finanzausgleich die direkten Instrumente nicht ersetzt, sondern dass letztere diesen sinnvoll zu ergänzen haben. Zudem macht ein Grossteil der Vernehmlasser darauf aufmerksam, dass dieses Reformprojekt erst in den Anfängen steckt und dass weder seine Umsetzung noch die effektiven Auswirkungen als gesichert betrachtet werden können.

Frage 3: *Investitionshilfefonds: In den Erläuterungen zu Artikel 23 des revidierten IHG stehen zwei Modelle zur Diskussion. Beim Grundmodell wird weiterhin der Bund verantwortlich sein für die Fondsverwaltung, beim Alternativmodell sind es die «IHG-Kantone» gemeinsam. Welche Variante bevorzugen Sie und warum?*

Die Mehrheit der Vernehmlasser spricht sich dafür aus, dass aus Effizienzgründen und politischen Überlegungen die Verwaltung des Investitionshilfefonds im Sinne des Grundmodells weiterhin vom Bund wahrgenommen werden soll.

Für das Alternativmodell, welches eine Übertragung der Fondsverwaltung an die Kantone vorsieht, plädieren die Kantone ZH, VD und TI, der SHIV, die VSA und das ORL.

Frage 4: *Zeitliche Befristung des IHG: In den Erläuterungen zu Artikel 30 des IHG-Entwurfs wird Ihnen als Alternative ein zeitlich befristeter Bundesbeschluss unterbreitet. Welche Variante bevorzugen Sie und warum?*

Die Regelung der Investitionshilfe im Rahmen eines befristeten Bundesbeschlusses befürworten die Kantone ZH, SZ, NW, ZG, BS, SG, AG, TG, die FDP, SPS und LPS, der SHIV, SGV, VSIG, SGB, FVP, VSA, das ORL, die ROREP, der BSF und die Beratende Kommission für Tourismus.

Gegen eine Befristung und damit für ein Bundesgesetz sprechen sich alle übrigen Kantone, die IHG-Regionen, die CVP, die SVP, der SBV, der CNG, der VLP, die SAB, die C.E.A.T., der GemV, der Schweizer Tourismusverband und der Waldwirtschaft Verband Schweiz aus. Für diese Körperschaften, Parteien, Verbände oder Organisationen ist und bleibt die Regionalpolitik eine Daueraufgabe, die nicht in absehbarer Zeit abgeschlossen werden kann.

135.3 Stellungnahme zu den Vorlagen

135.31 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete

Die Stossrichtung der Revision findet eine breite Zustimmung.

Die Neuformulierung des Zweckartikels wird weitgehend begrüsst, wobei hervorgehoben wird, dass die festgelegten Ziele nicht allein durch die Investitionshilfe erreicht werden können.

Positiv gewürdigt wird, dass sich die Gewährung von Investitionshilfe vermehrt an der Allokationseffizienz orientieren will, Ausgleichs- und Verteilungsmechanismen dagegen in den Hintergrund treten sollen.

Die weitgehende Übertragung der Vollzugskompetenz auf die kantonale Ebene wird als wesentliches Element der Revision befürwortet, ebenso die Beschränkung der Investitionshilfe auf die Form der Darlehen und deren Bemessung als Pauschalbeträge.

Dass die regionalen Entwicklungskonzepte weiterhin als Planungs- und Koordinationsinstrumente und Grundvoraussetzungen für die Ausrichtung von Investitionshilfe gelten sollen, ist unbestritten. Zustimmung findet auch die Aufwertung der regionalen Geschäftsstellen.

Trotz grundsätzlicher Zustimmung zur vermehrten Förderung der Entwicklungsinfrastruktur wird gefordert, dass ein Ausstieg aus der Basisinfrastruktur erst bei einem funktionierenden neuen Finanzausgleich erfolgen und dass die Abgrenzung zwischen den beiden Kategorien flexibel gehandhabt werden soll.

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser ist nicht damit einverstanden, dass die Darlehen im Regelfall zinsgünstig und nur in Ausnahmefällen zinslos gewährt werden sollen. Sie beantragen, dass im Gegenteil die Verzinsung die Ausnahme bilden soll.

Die Reduktion des Beitragssatzes an die Regionen auf 50 Prozent wird von vielen Kantonen und den meisten IHG-Regionen kritisiert. Zudem soll nicht eine gleichwertige, sondern nur eine «angemessene» Leistung der Kantone vorausgesetzt werden, weil die Regionen ebenfalls eine Eigenleistung erbringen sollten.

Obwohl die mit der Dezentralisierung der Vollzugskompetenz verbundene Zuteilung mehrjähriger kantonaler Zusicherungslimiten grundsätzlich bejaht wird, geht den meisten Vernehmlassern die Bemessung dieser Limiten ausschliesslich nach einem Wettbewerbsprinzip zu weit. Um finanzstärkere Kantone und Regionen nicht zu bevorzugen, wird verlangt, dass ein wesentlicher Teil der verfügbaren Mittel nach messbaren, objektiven Kriterien festgelegt wird.

135.32 Bundesbeschluss über Massnahmen zur Flankierung des Strukturwandels im ländlichen Raum (REGIO PLUS)

Von den 50 Stellungnahmen, die sich zu REGIO PLUS geäussert haben, stehen 43 dem Vorschlag des Bundesrates positiv gegenüber. Es wird betont, dass REGIO PLUS vor dem Hintergrund eines sich beschleunigenden Strukturwandels im ländlichen Raum eine sinnvolle und notwendige Ergänzung des regionalpolitischen Instrumentariums darstellt.

Sieben Vernehmlasser sind gegen den neuen Bundesbeschluss. Die Gegner des neuen Bundesbeschlusses machen vor allem ordnungs- und wettbewerbspolitische Gründe geltend. Sie befürchten Wettbewerbsverzerrungen und setzen ein Fragezeichen in bezug auf die Wirkung der nach ihrer Meinung äusserst bescheidenen Mittel.

Begrüsst wird der Vorschlag namentlich von 20 Kantonen und sämtlichen 54 IHG-Regionen der Schweiz. Ebenfalls stimmen drei Parteien (SPS, CVP, SVP) dem Bundesbeschluss grundsätzlich zu.

Befürwortend äussern sich auch vier Arbeitnehmerverbände (SGB, CNG, VSA, FVP) und 15 weitere Organisationen, so unter anderem der SBV, Waldwirtschaft Verband Schweiz, STV, GemV sowie Verbände des Naturschutzes.

Eine grundsätzlich ablehnende Haltung nehmen drei Kantone (SZ, AG, TG), die FDP und drei Arbeitgeberverbände (SHIV, SGV, SBVg) ein.

Vereinzelt wird verlangt, das Verhältnis von REGIO PLUS zur Landwirtschaftspolitik zu präzisieren. Zudem wird die Frage gestellt, ob die Kantone nicht besser in der Lage seien, die geeigneten Förderungsmassnahmen auszuwählen als der Bund, der dabei eine bloss unterstützende Rolle einnehmen würde.

Im Sinne einer Straffung des regionalpolitischen Instrumentariums des Bundes fordert NW eine Integration von REGIO PLUS in das revidierte IHG.

Was den örtlichen Geltungsbereich betrifft, wird vereinzelt befürchtet, es werde tendenziell auf eine flächendeckende Regionalpolitik hingearbeitet, weshalb eine Beschränkung auf den IHG-Perimeter gefordert wird. Einige Vernehmlasser wünschen eine Ausdehnung des Geltungsbereichs.

Ähnliches gilt für den sachlichen Geltungsbereich, dessen Umschreibung zum Teil als zu restriktiv empfunden wird, während er für andere zu weit geht.

In rund der Hälfte der zustimmenden Stellungnahmen werden die für die Finanzierung vorgesehenen Mittel von 70 Millionen Franken als ungenügend beurteilt, um die erwünschten Wirkungen zu erzielen. Ausdrücklich gegen eine Entnahme der 70 Millionen Franken aus dem Investitionshilfefonds sprechen sich die Kantone GR, VD, VS, NE sowie die ROREP aus. Dementsprechend fordern sie eine Finanzierung über andere Quellen wie z. B. das Landwirtschaftsbudget. Zahlreiche Vernehmlasser verlangen eine Verdoppelung des Kreditrahmens, wobei neben den 70 Millionen Franken aus dem Investitionshilfefonds ein gleich hoher Betrag bei andern Politikbereichen entnommen werden sollte.

135.4 Weitere Anregungen

Der «Wirtschaftsraum Mittelland» als gemeinsame Institution der Kantone BE, SO, FR, NE und JU beantragt, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die es dem Bund ermöglicht, konkrete, innovationsorientierte Projekte der interkantonalen Zusammenarbeit finanziell angemessen zu unterstützen.

2 Besonderer Teil

21 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete

211 Grundzüge des geltenden Gesetzes

Das geltende IHG bezweckt, durch eine bessere Ausstattung der wirtschaftlich schwachen Gebiete mit infrastrukturellen Einrichtungen deren Standortgunst für Industrie- und Gewerbebetriebe einerseits und deren Wohnattraktivität für private Haushalte anderseits zu verbessern, damit das Berggebiet am gesamtwirtschaftlichen Wachstum stärker partizipieren kann.

Durch die Gewährung von Finanzhilfen soll in diesem Raum die Realisierung jener Infrastruktureinrichtungen gefördert werden, die notwendig sind, damit die bestehenden Betriebe ihren Standort nicht in wirtschaftlich stärkere Gebiete verlegen, sich neue Unternehmungen ansiedeln, sich die ansässige Bevölkerung wohl und zufrieden fühlt und nicht abwandert. Viele Träger von Infrastrukturprojekten sind nicht in der Lage, die ihnen nach Abzug der Basisfinanzierung (Bundes- und Kantonssubventionen und Beiträge Dritter) verbleibenden Restkosten ohne übermässige Belastung selber zu finanzieren. Zinslose oder zinsgünstige Darlehen (bis zu einem Viertel der Gesamtkosten) und, soweit erforderlich, die Übernahme der Zinskosten, sollen ihnen die Restfinanzierung erleichtern. Die Investitionshilfe als Gemeinschaftsaufgabe wird vom Bund auf Antrag der Kantone zugesichert. Die Kantone haben zudem eine Leistung zu erbringen, die der Bundeshilfe gleichwertig ist. Gleichzeitig haften sie mit 50 Prozent für Verluste aus Investitionshilfever-

pflichtungen, die in ihrem Gebiet domizilierte Darlehensnehmer gegenüber dem Bund eingegangen sind.

Zur Finanzierung der Investitionshilfe steht ein Fonds zur Verfügung. Dieser wird durch jährliche Einlagen des Bundes (bis ins Jahr 2003 1,6 Mrd. Fr.) sowie durch die Rückzahlungen und Zinsleistungen aus bereits gewährten Investitionshilfedarlehen gespiesen.

Die Investitionshilfe wird nicht voraussetzungslos gewährt. Zur Erlangung der Hilfe müssen sich Gemeinden, die geografisch und wirtschaftlich eng miteinander verbunden sind, zu Regionen mit eigener Rechtspersönlichkeit zusammenschliessen und ein Entwicklungskonzept ausarbeiten, das die gemeinsam anzustrebenden Ziele und die zu deren Erreichung notwendigen Massnahmen enthält.

Das schweizerische «Berggebiet» gemäss IHG umfasst heute 54 vom Bund anerkannte Regionen, die sich aus 1228 Gemeinden zusammensetzen, insgesamt etwa zwei Drittel der Landesfläche abdecken und von einem Viertel unserer Bevölkerung bewohnt werden. Seit der Anerkennung der letzten Entwicklungsregion (Val-de-Ruz) im Jahre 1983 ist die Regionalisierung abgeschlossen.

Alle Regionen unterhalten heute ein vom Bund und vom Kanton finanziell unterstütztes Sekretariat. Diese Geschäftsstellen sind für die Verwirklichung der Entwicklungskonzepte verantwortlich. Sie übernehmen aber auch wichtige Koordinationsaufgaben im Interesse der gegenseitigen Abstimmung gemeinsamer Aktionen von Bund, Kantonen, Gemeinden sowie privater Trägerschaften, stehen der Bevölkerung und den regionalen Betrieben in verschiedensten Belangen (z. B. Umwelt, Raumplanung, Wirtschaftsförderung) als Berater zur Seite und vertreten die Region gegen aussen.

Ende der achtziger Jahre arbeitete bereits eine ansehnliche Zahl von Regionen mit überholten Entwicklungskonzepten. Aus diesem Grunde erliess das EVD im Jahre 1989 neue Richtlinien für die Revision dieser Planungen. Am 18. Mai 1990 konnte als erstes Entwicklungskonzept der «zweiten Generation» dasjenige der Region Thal genehmigt werden. Seither sind weitere 18 überarbeitete Konzepte genehmigt worden; 26 befinden sich gegenwärtig in Revision.

212 Die Entwicklung der Investitionshilfe seit 1975

Im Dezember 1975 hat das EVD die ersten fünf Investitionshilfedarlehen im Gesamtbetrag von über 1,6 Millionen Franken zugesichert. In der Zwischenzeit ist die Zahl der unterstützten Vorhaben auf 5717 und die Summe der gewährten Investitionshilfe auf über 2 Milliarden Franken angestiegen. Dadurch konnten den Regionen Zinsvorteile im Ausmass von über 1,3 Milliarden Franken verschafft werden. Eine detaillierte Übersicht über die Entwicklung der Investitionshilfe seit 1975 zeigt Tabelle 3.

Entwicklung der Investitionshilfe seit 1975 (Stand Mitte Dezember 1995)

Tabelle 3

Jahr	Projekte	Gesamtkosten Fr.	IH-Darlehen Fr.	Zinskostenbeiträge Fr. *)	Investitionshilfe total Fr.
1975	7	8.264.471	1.934.390	0	1.934.390
1976	29	48.711.571	7.196.585	0	7.196.585
1977	89	129.592.075	16.104.950	0	16.104.950
1978	143	332.294.014	46.516.268	131.000	46.647.268
1979	153	317.755.189	47.786.256	0	47.786.256
1980	180	285.659.676	45.127.979	0	45.127.979
1981	232	378.826.755	60.145.832	0	60.145.832
1982	321	592.941.910	90.580.560	0	90.580.560
1983	333	544.273.416	87.732.370	0	87.732.370
1984	340	639.929.470	88.635.900	0	88.635.900
1985	335	651.711.582	99.333.150	0	99.333.150
1986	367	659.781.499	92.820.450	0	92.820.450
1987	330	635.753.584	95.133.000	0	95.133.000
1988	283	615.965.861	103.056.800	0	103.056.800
1989	326	796.704.793	123.040.300	0	123.040.300
1990	244	538.326.041	85.626.700	280.000	85.906.700
1991	203	604.186.402	81.046.500	0	81.046.500
1992	677	2.455.189.597	40.688.500	345.187.000	385.875.500
1993	342	961.709.329	32.805.000	109.324.000	142.129.000
1994	446	1.213.044.110	868.000	189.947.000	190.815.000
1995)	337	857.461.719	41.323.000	92.600.000	133.923.000
Total	5.717	13.268.083.064	1.287.502.490	737.469.000	2.024.971.490

*) Mit Zinskostenbeiträgen mitfinanzierte Bankdarlehen oder Darlehen Dritter.

Das bisher im Berggebiet mitfinanzierte Bauvolumen liegt bei 13,3 Milliarden Franken. Mit der Realisierung der durch die Investitionshilfe geförderten Projekte flossen zudem Transferleistungen in Form von Bundes- und Kantonssubventionen in der Höhe von mehr als 4 Milliarden Franken ins Berggebiet. Dazu kommen kantonale Investitionshilfemittel von rund 530 Millionen Franken. Diese waren nötig, um die gesetzlich geforderte Äquivalenzleistung in jenen Fällen sicherzustellen, in denen die Basisfinanzierung aufgrund kantonaler Spezialgesetzgebungen nicht ausreichte.

Bis ca. 1980 entsprach die Zahl der jährlich neu eingegangenen Investitionshilfegesuche betragsmässig weitgehend den vom EVD jeweils zugesicherten Darlehen. Danach stieg jedoch die Zahl der Gesuche stetig an, so dass ihnen im jeweils laufenden Jahr infolge unzureichender Mittel nicht mehr entsprochen werden konnte. Obwohl dieser Trend in den Jahren 1985 und 1986 dank der 1984 von den eidgenössischen Räten beschlossenen ersten Aufstockung des Investitionshilfefonds von 500 auf neu 800 Millionen Franken kurz gebrochen werden konnte, erreichte der Pendenzenberg Ende 1991 über 550 Gesuche mit Investitionshilfebegehren im Betrag von rund 325 Millionen Franken. Mit der zweiten Aufstockung des Investitionshilfefonds von 800 Millionen Franken auf 1,6 Milliarden Franken im Jahre 1991 und dem Entscheid, anstelle von Darlehen Zinskostenbeiträge zu gewähren, war es möglich, im Laufe des Jahres 1992 die Pendenzen abzubauen und den Voll-

zug der Investitionshilfe, trotz gekürzter Fondseinlagen im Rahmen der Sparmassnahmen des Bundes, wieder in geordnete Bahnen zu lenken. Aufgrund eines erneuten finanziellen Engpasses beim Investitionshilfefonds und mit dem Ziel, wegen der dazumal schlechten Wirtschafts- und Konjunkturlage die Kontinuität des Vollzuges sicherzustellen, wurde Ende 1992 entschieden, in den Jahren 1993 und 1994 die Investitionshilfe wiederum nur in Form von Zinskostenbeiträgen zu gewähren[28]. Mit dem Abbau des Pendenzenberges und dieser zweiten Aktion konnten insgesamt Bankdarlehen im Ausmass von rund 740 Millionen Franken durch Zinskostenbeiträge verbilligt werden[29]. Ohne diesen Wechsel hätten in der gleichen Zeit höchstens Investitionshilfedarlehen im Betrag von 200 Millionen Franken zugesichert werden können. Seit 1995 wird die Investitionshilfe wieder in Form von Darlehen gewährt. Dadurch kann eine zu starke Aushöhlung des Investitionshilfefonds vermieden werden.

Verteilung der Investitionshilfe nach Infrastrukturbereichen
(Stand Mitte Dezember 1995)

Tabelle 4

Nr.	Infrastrukturbereiche	Anzahl	Gesamtkosten		Investitionshilfe total *)		IH pro Projekt
			Fr.	in %	Fr.	in %	Fr.
1	Mehrbereichsprojekte	549	1.567.163.037	11,8	268.011.380	13,2	488.181
2	Kultur	227	495.320.011	3,7	63.972.600	3,2	281.816
3	Bildung	592	1.880.291.400	14,2	310.157.051	15,3	523.914
4	Öffentliche Gesundheit	257	2.506.147.104	18,9	329.099.290	16,3	1.280.542
5	Ver- und Entsorgung	1.601	2.765.770.031	20,8	443.959.861	21,9	277.302
6	Sport, Erholung, Freizeit	809	1.877.974.526	14,2	291.960.761	14,4	360.891
7	Öffentliche Verwaltung	568	962.286.753	7,3	141.475.527	7,0	249.077
8	Verkehr	852	849.116.139	6,4	131.252.553	6,5	154.052
9	Konsumgüterversorgung	50	35.250.213	0,3	5.253.020	0,3	105.060
10	Schutz vor Elementarschäden	212	328.763.850	2,5	39.829.447	2,0	187.875
Total		5.717	13.268.083.064	100,0	2.024.971.490	100,0	354.202

*) Investitionshilfedarlehen und mit Zinskostenbeiträgen mitfinanzierte Bankdarlehen oder Darlehen Dritter.

Die Verteilung der Investitionshilfe nach den wichtigsten Infrastrukturbereichen (Tabelle 4) zeigt, dass diese Hilfe am stärksten zur Mitfinanzierung von Vorhaben aus den Bereichen der Ver- und Entsorgung (444 Mio. Fr.), der Gesundheit und Altersfürsorge (329,1 Mio. Fr.) sowie der Bildung (310,2 Mio. Fr.) benutzt wurde. Am wenigsten von der Investitionshilfe profitiert haben dagegen die Projekte zur Pflege der Kultur (64 Mio. Fr.), zum Schutz vor Elementarschäden (39,8 Mio. Fr.)

[28] Die Zinskostenbeiträge haben gegenüber den Darlehen den Vorteil, dass nicht das Kapital zur Verfügung gestellt werden muss, sondern jährlich nur der für die Finanzierung der Zinskosten notwendige Betrag. Aus diesem Grunde kann mit gleich vielen Mitteln ein grösseres Investitionsvolumen unterstützt werden. Dem steht jedoch ein weit gewichtigerer Nachteil gegenüber. Da die Zinskostenbeiträge à fonds perdu gewährt werden, also nicht zurückbezahlt werden müssen, höhlen sie sukzessive den Investitionshilfefonds aus. Aus diesem Grunde musste die Gewährung von Zinskostenbeiträgen anstelle von Darlehen zeitlich und betragsmässig limitiert werden.

[29] Durch diese Aktionen werden – je nach der Entwicklung des Zinssatzes – während der nächsten Jahre dem Investitionshilfefonds Mittel zwischen 300 bis 400 Millionen Franken entzogen.

sowie zur Sicherstellung der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (5,3 Mio. Fr.). Der im Durchschnitt pro Projekt gewährte Investitionshilfebetrag variiert zwischen den einzelnen Infrastrukturbereichen zum Teil beträchtlich. Am höchsten ist er mit 1,28 Millionen Franken bei den Gesuchen aus dem Bereiche der Gesundheit und Altersfürsorge, gefolgt von jenen des Bildungsbereiches (Fr. 524 000) und den Mehrbereichsprojekten (Fr. 488 000)[30].

Bei einer detaillierteren Unterteilung der Infrastrukturbereiche wird die Liste der bisher am stärksten geförderten Bereiche von den öffentlichen Grundschulen (487 Projekte mit 255 Mio. Fr.), den Kanalisations- und Abwasserreinigungsanlagen (824 Projekte mit 250 Mio. Fr.), den Alters- und Pflegeheimen (164 Projekte mit 202 Mio. Fr.), den Wasserversorgungen (584 Projekte mit 124 Mio. Fr.) sowie den öffentlichen Mehrzweckgebäuden (154 Projekte mit 122 Mio. Fr.) angeführt.

Verteilung der Investitionshilfe nach Kantonen (Stand Mitte Dezember 1995)

Tabelle 5

Kantone	Anzahl Projekte		Gesamtkosten		Investitionshilfe total *)		Bevölkerung	IH Kopf
	abs.	%	1000 Fr.	%	1000 Fr.	%	1990	Fr.
ZH	78	1,4	199.952	1,5	25.571	1,3	33.337	767
BE	1.028	18,0	2.329.207	17,6	330.735	16,3	385.787	857
LU	237	4,1	745.506	5,6	127.599	6,3	66.337	1.923
UR	86	1,5	267.393	2,0	45.635	2,3	34.208	1.334
SZ	116	2,0	419.380	3,2	56.267	2,8	65.650	857
OW	89	1,6	243.778	1,8	34.284	1,7	29.025	1.181
NW	45	0,8	193.437	1,5	25.030	1,2	33.044	757
GL	124	2,2	187.974	1,4	29.638	1,5	12.392	2.392
FR	615	10,8	954.413	7,2	177.488	8,8	99.058	1.792
SO	53	0,9	112.667	0,8	21.392	1,1	13.587	1.574
AR	53	0,9	189.145	1,4	34.812	1,7	52.229	667
AI	36	0,6	112.697	0,8	17.850	0,9	13.870	1.287
SG	216	3,8	662.635	5,0	101.347	5,0	74.974	1.352
GR	625	10,9	1.360.219	10,3	217.447	10,7	83.477	2.605
TG	8	0,1	21.034	0,2	3.257	0,2	4.464	730
TI	531	9,3	875.156	6,6	135.191	6,7	117.294	1.153
VD	224	3,9	561.421	4,2	96.023	4,7	96.447	996
VS	955	16,7	2.431.904	18,3	318.779	15,8	249.817	1.260
NE	219	3,8	763.688	5,8	120.457	5,9	80.133	1.503
JU	379	6,6	636.476	4,8	105.178	5,2	66.033	1.593
	5.717	100,0	13.268.082	100,0	2.024.971	100,0	1.611.163	1.257

*) Investitionshilfedarlehen und mit Zinskostenbeiträgen mitfinanzierte Bankdarlehen und Darlehen Dritter

[30] Darunter fallen alle Infrastrukturprojekte, die nicht einem klar abgegrenzten Bereich zugeordnet werden können wie z. B. öffentliche und private Mehrzweckgebäude, die sowohl kulturellen als auch sportlichen und bildungsorientierten Zwecken dienen oder Erschliessungen von Industrie- und Bauland durch Ver- und Entsorgungs- sowie Verkehrsinfrastrukturen.

Wie Tabelle 5 zeigt, haben in absoluten Beträgen die Kantone Bern (331 Mio. Fr.), Wallis (320 Mio. Fr.), Graubünden (217 Mio. Fr.), Freiburg (177 Mio. Fr.), Tessin (135 Mio. Fr.) und Luzern (128 Mio. Fr.) am stärksten von der Investitionshilfe profitiert. Am Schluss der Rangliste befinden sich die Kantone Solothurn (21 Mio. Fr.), Appenzell I. Rh. (18 Mio. Fr.) und Thurgau (3 Mio. Fr.)[31]. Setzt man jedoch die erhaltene Investitionshilfe ins Verhältnis zur Wohnbevölkerung der Entwicklungsregionen, sieht die Rangfolge etwas anders aus. An der Spitze stehen die Kantone Graubünden (Fr. 2605 pro Kopf), Glarus (Fr. 2392), Luzern (Fr. 1923) und Freiburg (Fr. 1792). Am Ende befinden sich die Kantone Zürich (Fr. 767 pro Kopf), Nidwalden (Fr. 757), Thurgau (Fr. 730) und Appenzell A.Rh. (Fr. 667).

Bei der Verteilung der Investitionshilfe nach Regionen (Tabelle 6) hat die Region Goms schon mehr als 4000 Franken Investitionshilfe pro Kopf der Bevölkerung erhalten, gefolgt von den Regionen Unterengadin/Münstertal und Heinzenberg-Domleschg/Hinterrhein, die auf mehr als 3000 Franken kommen. Bei zwölf Regionen liegen die Werte zwischen 2000 und 3000 Franken und bei 29 Regionen zwischen 1000 und 2000 Franken. Zehn Regionen schliesslich konnten bisher noch keine 1000 Franken pro Kopf der Bevölkerung erreichen. In dieser letzten Gruppe befinden sich u. a. auch die Regionen, welche über ein bevölkerungs- und finanzstarkes Zentrum verfügen (z. B. Jura-Bienne, Thun-Innertport, Innerschwyz, Locarnese e Vallemaggia, Sierre, Sion).

[31] Nur die Gemeinden Bichelsee-Balterswil und Fischingen dieses Kantons liegen in einer Entwicklungsregion, was den geringen Anteil an der Investitionshilfe erklärt.

Verteilung der Investitionshilfe nach Regionen (Stand Mitte Dezember 1995)

Tabelle 6

Region	Anzahl Projekte	Gesamtkosten Fr.	Investitionshilfe total *) Fr.	Bevölkerung 1990	IH pro Kopf Fr.
Zürcher Berggebiet	99	244.871.632	32.058.450	40.206	797
Oberes Emmental	119	175.728.652	28.006.659	24.958	1.122
Jura-Bienne	97	199.927.310	33.296.050	90.653	367
Oberland-Ost	202	463.971.684	69.591.003	44.786	1.554
Kandertal	51	170.619.467	19.222.730	14.777	1.301
Thun-Innertport	169	368.703.050	48.186.941	108.540	444
Obersimmental-Saanenland	49	138.710.044	17.717.609	15.689	1.129
Kiesental	74	195.798.858	23.421.708	23.346	1.003
Schwarzwasser	85	158.621.343	24.577.339	16.631	1.484
Trachselwald	121	296.931.442	45.025.730	31.679	1.421
RegioHER	223	664.722.978	116.712.587	61.772	1.889
Uri	86	267.392.576	45.634.540	34.208	1.334
Einsiedeln	64	176.383.403	31.331.767	16.408	1.910
Innerschwyz	66	323.779.797	35.811.305	53.807	666
Sarneraatal	85	214.917.024	31.798.410	26.067	1.220
Nidwalden	49	222.298.638	27.516.500	36.002	764
Glarner Hinterland/Sernftal	97	144.070.077	24.537.330	11.058	2.219
Sense	173	272.415.826	46.919.420	33.805	1.388
Gruyère	180	370.573.550	72.411.722	33.080	2.189
Glâne-Veveyse	202	225.863.561	45.241.400	23.919	1.891
Haute Sarine	60	85.560.146	12.915.800	8.254	1.565
Thal	53	112.667.068	21.392.476	13.587	1.574
Appenzell A.Rh.	61	219.198.429	39.019.400	55.981	697
Appenzell I.Rh.	32	95.133.141	15.269.550	12.088	1.263
Toggenburg	124	338.359.262	52.253.080	35.440	1.475
Sarganserland-Walensee	102	331.804.358	49.326.700	36.493	1.352
Surselva	119	346.618.784	53.466.342	23.652	2.261
Moesano	65	107.316.145	19.152.300	6.849	2.796
Heinzenb.-Domleschg/Hinterrh.	116	243.583.575	39.119.270	11.460	3.414
Prättigau	83	196.252.023	34.917.095	13.403	2.605
Schanfigg	29	34.661.646	8.709.300	4.125	1.626
Mittelbünden	93	167.975.039	24.576.020	9.762	2.518
Bergell	16	21.068.029	3.154.700	1.434	2.207
Puschlav	17	38.803.930	5.803.700	4.398	1.320
Unterengadin/Münstertal	87	203.940.102	30.539.660	8.394	3.638
Locarnese e Vallemaggia	229	250.197.380	42.139.240	56.877	741
Tre Valli	177	346.805.853	54.093.227	26.276	2.093
Malcantone	71	135.097.117	17.608.310	16.810	1.047
Valli di Lugano	54	143.055.524	20.450.100	17.331	1.180
Pays d'Enhaut	34	64.652.855	10.950.550	4.416	2.482
Nord Vaudois	97	236.199.915	36.572.600	57.386	639
Vallée de Joux	37	73.378.417	14.328.700	6.155	2.409
Goms	92	137.530.783	21.303.633	4.995	4.265
Brig/Oestl. Raron	97	199.939.275	31.212.305	23.318	1.339
Visp/westl. Raron	151	483.442.863	60.126.370	30.926	1.944
Leuk	70	185.731.025	27.229.874	11.094	2.454
Sierre	109	329.737.191	33.533.657	35.900	934
Sion	159	407.503.762	59.851.350	62.759	954
Martigny	197	449.209.038	51.109.850	44.883	1.139
Chablais	136	426.000.005	68.973.040	64.432	1.070
Centre Jura	146	650.962.822	91.016.500	67.940	1.340
Val-de-Travers	92	134.288.301	26.138.400	12.088	2.162
Val-de-Ruz	42	138.632.061	24.917.000	14.833	1.680
Jura	379	636.476.288	105.179.000	66.033	1.593
Total	5.717	13.268.083.064	2.024.971.490	1.611.163	1.257

*) Investitionshilfedarlehen und mit Zinskostenbeiträgen mitfinanzierte Bankdarlehen und Darlehen Dritter

Die Tabelle 7 lässt erkennen, dass sich die Investitionshilfe auf die einzelnen Sprachregionen ungefähr im Verhältnis der Bevölkerungsanteile verteilt und daher auch die Pro-Kopf-Werte nur geringfügig voneinander abweichen.

Verteilung der Investitionshilfe nach Sprachregionen
(Stand Mitte Dezember 1995)

Tabelle 7

Sprach-region	Anzahl Projekte		Gesamt-kosten		Investitions-hilfe total *)		Bevöl-kerung		IH pro Kopf
	abs.	%	1000 Fr.	%	1000 Fr.	%	abs.	%	Fr.
D	3.121	55	7.796.774	59	1.174.814	58	888.457	55	1.322
F	1.967	34	4.428.965	33	687.040	34	592.731	37	1.159
I	629	11	1.042.344	8	163.318	8	129.975	8	1.256
Total	5.717	100	13.268.083	100	2.024.972	100	1.611.163	100	1.257

*) Investitionshilfedarlehen und mit Zinskostenbeiträgen mitfinanzierte Bankdarlehen und Darlehen Dritter.

Die öffentlichen Träger (Bürger-, Burger-, Kirch- und Schulgemeinden, Gemeindeverbände usw.) verwendeten die Investitionshilfe vor allem zur Finanzierung von Mehrbereichsprojekten und von Vorhaben aus den Bereichen der Bildung und der Ver- und Entsorgung. Diese drei Infrastrukturbereiche erreichen zusammen 60 Prozent der Investitionshilfe für Projekte, die von der öffentlichen Hand realisiert wurden. Demgegenüber setzten die privaten Trägerschaften die Investitionshilfe mehrheitlich für die Erstellung der Gesundheits-, Sport-, Erholungs- und Freizeitinfrastruktur ein, welche über 70 Prozent der bisher an solche Trägerschaften gewährten Investitionshilfe beanspruchten.

213 Kritische Würdigung der Investitionshilfe

Eine Analyse des bisherigen Vollzuges des IHG hat gezeigt, dass mit diesem Instrument verschiedene positive Effekte im Berggebiet ausgelöst werden konnten, die zur wirtschaftlichen und bevölkerungsmässigen Entwicklung sowie zur sozio-kulturellen und politischen Stärkung der Regionen beigetragen haben. Sie hat auf der anderen Seite aber auch erkennen lassen, dass die angestrebten Ziele nicht in allen Bereichen erreicht werden konnten. Bei dieser Analyse ging es nicht darum, quantifizierbare Ergebnisse über Erfolg oder Misserfolg der Investitionshilfe auszuweisen, sondern in erster Linie darum, die im Hinblick auf die angestrebte Revision wichtigsten Stärken und Schwächen aufzuzeigen:

- Unbestritten ist, dass die Investitionshilfe wesentlich dazu beigetragen hat, dass das Berggebiet, insbesondere im Bereiche der öffentlichen Grundversorgung[32], heute über eine infrastrukturelle Ausstattung verfügt, die mit jener des Mittellandes weitgehend vergleichbar ist. Die mit der Investitionshilfe gewährten finanziellen Erleichterungen haben es vielen Projektträgern ermöglicht, notwendige, seit längerer Zeit geplante Infrastrukturvorhaben zu realisieren, ihren Realisie-

[32] Unter der infrastrukturellen Grundversorgung oder Basisinfrastruktur wird die «haushaltsorientierte Basisinfrastruktur» verstanden. Dazu zählen jene Anlagen und Einrichtungen, die der Bevölkerung ein minimales Angebot an öffentlichen Dienstleistungen oder eine bescheidene Wohnattraktivität sicherstellen (Grundschule, Ver- und Entsorgung der Haushalte, Altersversorgung, Gesundheitseinrichtungen).

rungsrhythmus zu beschleunigen und darüber hinaus auch gewisse Projekte des Entwicklungsbedarfs zu verwirklichen. Die Wohnattraktivität und zu einem gewissen Teil auch die Standortattraktivität des Berggebietes hat sich dadurch verbessert. Das Berggebiet besitzt heute günstigere Voraussetzungen, damit Entwicklungsinfrastrukturen erstellt werden können, die auch Anreize und Wachstumsimpulse bringen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, hat das IHG erfreuliche Erfolge auszuweisen. Besonders hervorzuheben ist, dass die Abwanderung in weiten Teilen des Berggebietes gestoppt werden konnte. Zwischen 1980 und 1990 konnte in den 54 Regionen insgesamt ein Bevölkerungswachstum von 8,5 Prozent verzeichnet werden (Schweiz 8 %). Diese Ergebnisse dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in vielen Gemeinden weiterhin ein spürbarer infrastruktureller Nachholbedarf besteht und gewisse Teilgebiete noch immer von der Abwanderung bedroht sind.

- Die Bildung von Regionen und die Ausarbeitung umfassender Entwicklungskonzepte haben nicht nur zu einer Verstärkung der überkommunalen Zusammenarbeit der Gemeinden des Berggebietes geführt, sondern ebenfalls zur Festigung des regionalen Denkens und Handelns beigetragen. Die Entwicklungsregionen haben dadurch an Selbstbewusstsein und an Vertrauen in die Zukunft gewonnen. Sie bilden heute jene kleinräumige Operationsebene, welche die überkommunale, regionale und interregionale Zusammenarbeit am besten sicherstellen kann. In vielen Kantonen sind sie zu wichtigen Partnern im innerkantonalen Entscheidungs-und Willensbildungsprozess geworden und damit aus dem politischen Umfeld nicht mehr wegzudenken.
- Alle Regionen verfügen heute über eine eigene Geschäftsstelle mit einem weitgefächerten Aufgabenbereich. Ursprünglich war die Unterstützung des Vollzuges des IHG ihre Haupttätigkeit. Mit der Zeit haben sie immer mehr auch Beratungs-, Animations- und Promotionsfunktionen übernommen und tragen so zur Förderung der regionalen Entwicklung bei.
- Die interregionale Zusammenarbeit hat sich im Laufe der letzten Jahre stetig verbessert. Einzelne Regionen haben in der jüngsten Zeit damit begonnen, die innerkantonale und sogar interkantonale Zusammenarbeit zu fördern und entsprechend ihrer Bedürfnisse sogenannte interregionale Kooperationsnetze aufzubauen mit dem Ziel, überregionale Probleme zusammen zu lösen und Projekte, die mehreren Regionen dienen, gemeinsam zu realisieren[33]. Darüber hinaus haben die Regionen den Gedanken- und Erfahrungsaustausch im Rahmen periodischer Zusammenkünfte institutionalisiert.
- Die Verpflichtung der Regionen, ein Entwicklungskonzept auszuarbeiten, hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Regionsbevölkerung stärker mit den gemeinsamen Zielen und den zu deren Verwirklichung notwendigen Massnahmen auseinandersetzt. Die regionalen, kommunalen und privaten Ebenen liessen sich jedoch planerisch noch nicht überall so integrieren, wie es den Idealvorstellungen des IHG entsprochen hätte. Die Abstimmung der kommunalen, regionalen und privaten Infrastrukturmassnahmen mit den Zielen und Prioritäten des Entwicklungskonzeptes gelang nicht im gewünschten Masse.

Im weiteren hat sich gezeigt, dass es nicht alle Regionen in gleicher Weise ver-

[33] In diesem Zusammenhang ist z. B. das Kooperationsnetz «Rail Romandie-Zentralschweiz» zu erwähnen, das sich der Frage der Bedeutung eines durchgehenden Meter-Spur-Eisenbahnnetzes zwischen Lac Léman und Vierwaldstättersee befasst. An diesem Netz sind *nicht weniger als 11 Entwicklungsregionen gemäss IHG beteiligt.*

standen haben, die Möglichkeiten der Entwicklungskonzepte der ersten Generation zufriedenstellend zu nutzen. Die Konzepte waren wegen der strengen Vorgaben des Bundes zu uniform und wurden deshalb oft den spezifischen Bedürfnissen der Regionen nicht gerecht. Sie waren zudem zu stark auf den Ausbau der regionalen Infrastruktur ausgerichtet. Die baulichen Investitionen erhielten gegenüber den organisatorischen Massnahmen und Vorkehren, die nicht durch Investitionshilfe unterstützt werden können, einen zu hohen Stellenwert. Schliesslich basierten die Konzepte der ersten Generation auf einem einseitigen, die wirtschaftlichen Aspekte priorisierenden Ansatz. Den gegenseitigen Einflüssen wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Faktoren wurde zuwenig Rechnung getragen.

Diese Schwächen sind nun bei den Konzepten der zweiten Generation, welche seit Ende der achtziger Jahre erarbeitet werden, weitgehend behoben. Die neuen Richtlinien des EVD für die Berggebietsförderung von 1989 lassen den Regionen jetzt ausreichend Spielraum, damit sie Konzepte ausarbeiten können, die ihren eigenen spezifischen Bedürfnissen angepasst sind und den unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Faktoren ausreichend Rechnung tragen. Damit erfüllen die Entwicklungskonzepte der zweiten Generation die Anforderungen an eine echte Planungs-, Koordinations-, Führungs- und Entscheidungsgrundlage sowohl für die Region als auch für die übergeordneten Instanzen[34] viel besser.

- Weniger zufriedenstellend sind die Ergebnisse ausgefallen, was die Beschäftigungs- und Wohlstandsentwicklung sowie die Einkommenseffekte anbelangt. In diesen Bereichen konnte eine Vielzahl von Entwicklungsregionen ihren Rückstand gegenüber den wirtschaftlich starken Gebieten nicht wettmachen.

  Diese Feststellung muss allerdings in zweifacher Hinsicht etwas relativiert werden:
  - Dank der Investitionshilfe konnten viele Fremdenverkehrsorte ihr touristisches Angebot vergrössern oder qualitativ anpassen und dadurch ihre nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern.
  - Die Investitionshilfe hat mittelbar und unmittelbar auch zur Schaffung neuer oder zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze beigetragen. Allein das durch die Mitfinanzierung der Investitionshilfe ausgelöste Bauvolumen von 13,3 Milliarden Franken ermöglichte z. B., über 3300 Arbeitskräfte während 20 Jahren im Baugewerbe zu beschäftigen[35]. Dazu kommen die für den Betrieb und Unterhalt der neu geschaffenen Infrastruktureinrichtungen notwendigen Arbeitsplätze, insbesondere in den Bereichen der Bildung, der Gesundheit, des Sportes, der Erholung und der Freizeit sowie der Kultur.
- Nicht alle Infrastruktureinrichtungen und -anlagen tragen in gleichem Masse dazu bei, die Standortgunst oder Wohnattraktivität einer Region so zu verbessern, dass eine wirtschaftliche oder demografische Entwicklung induziert wird. Grob betrachtet lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Die erste dient vornehmlich dazu, innerhalb einer Region ein gewisses infrastrukturelles Grundan-

[34] Vgl. dazu die Richtlinien für die Berggebietsförderung, Herausgeber: EVD, Bern 1989, S. 1/6.

[35] Es wird angenommen, dass für die Beschäftigung einer Arbeitskraft im Baugewerbe ein Bauvolumen von ca. 200 000 Franken pro Jahr nötig ist. Bei einem durch die Investitionshilfe ausgelösten, durchschnittlichen jährlichen Bauvolumen von rund 665 Millionen Franken, ergibt dies etwas mehr als 3300 Arbeitsplätze.

gebot sicherzustellen (Basisinfrastruktur). Die zweite zielt demgegenüber entweder darauf ab, durch die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen unmittelbare Wachstumsimpulse zu schaffen und regionale Entwicklungspotentiale auszuschöpfen oder durch die Erweiterung des Infrastrukturangebotes die Region als Lebensraum und Wohnort qualitativ aufzuwerten (Entwicklungsinfrastruktur). Gliedert man die bis heute durch Investitionshilfe unterstützten Projekte danach auf, ob sie der einen oder anderen Gruppe zuzuordnen sind, zeigt sich, dass über 70 Prozent der bisher gewährten Investitionshilfe zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten aus dem Bereiche der infrastrukturellen Grundversorgung[36] aufgewendet wurden. Dieses Ergebnis zeigt, dass das IHG bis heute vornehmlich Umverteilungsfunktionen (Ausgleich der Finanzkraft) wahrgenommen und nur in bescheidenem Masse Allokations- oder Anreizziele unterstützt hat. Die Gründe dafür sind mannigfaltig; besonders zu erwähnen sind jedoch folgende drei:

- Bedeutend höhere Bau- und Betriebskosten der Infrastruktureinrichtungen in schwach besiedelten Räumen (Kosten der Weite). So mussten z. B. die Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern für die Realisierung ihrer Vorhaben im Durchschnitt über 6000 Franken pro Kopf und Projekt aufwenden, während dieser Betrag bei den Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern nur etwas mehr als 400 Franken ausmachte.
- Bestrebungen zur Neuregelung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Besonders ausgeprägt waren z. B. die Konsequenzen aus dem Entscheid, die Bundesbeiträge bei Alters- und Pflegeheimen aufzuheben.
- Ein praktisch inexistenter regionaler und ein wenig effizienter innerkantonaler und bundesstaatlicher Finanzausgleich.

- Eine Untersuchung der Verteilung der Investitionshilfe nach verschiedenen Gemeindetypen zeigt, dass 23,9 Prozent der Investitionshilfe direkt an regionale Hauptzentren, 14,5 Prozent an Subzentren und 1,4 Prozent an mehrheitlich in Agglomerationsnähe liegende Gemeinden gewährt worden sind. Die restlichen Mittel teilen sich mit 10,7 Prozent die touristischen Gemeinden und mit 49,5 Prozent die übrigen Gemeinden des Berggebietes. Setzt man diese Ergebnisse ins Verhältnis zur Anzahl Gemeinden des jeweiligen Types, so erkennt man eine gewisse Konzentration des Mitteleinsatzes zugunsten der Gemeinden mit Zentrums- und Subzentrumsfunktionen einerseits sowie der touristischen Gemeinden anderseits.
- In dieser Hinsicht weniger günstig ist indes das Ergebnis, wenn man den Verwendungszweck der Investitionshilfemittel betrachtet. Dass die kleinen, peripher gelegenen, bevölkerungs- und finanzschwachen Agrargemeinden die Investitionshilfe zu über 80 Prozent zur Verbesserung ihrer infrastrukturellen Grundausstattung (Basisinfrastruktur) einsetzten, ist sicher verständlich. Aufgrund ihrer geringen Finanzkraft haben sie bei der Auswahl der zu realisierenden Vorhaben nur einen geringen Handlungsspielraum. Nicht zu befriedigen vermag indessen, dass auch die anderen, zum Teil bevölkerungs- und finanzstarken Gemeinden, die Investitionshilfe hauptsächlich ebenfalls für gleiche Zwecke benutzten, statt sie für Infrastruktureinrichtungen zu verwenden, die geeignet sind, Wachstums- und Entwicklungsimpulse auszulösen (Entwicklungsinfrastruktur).

[36] Z. B. Wasserversorgungen, Kanalisationen, Spitäler, Altersheime, Strassen, Grundschulen usw.

- Am Vollzug der Investitionshilfe sind der Bund, die Kantone und die Regionen beteiligt. Die Gesuche um Investitionshilfe durchlaufen deshalb alle diese Instanzen. Diese Regelung hat sich in der Anfangsphase des IHG, als es darum ging, eine gemeinsame Praxis zu erarbeiten, sehr gut bewährt. Heute, nachdem alle beteiligten Ebenen über ausreichende Erfahrungen verfügen und die Praxis als gefestigt betrachtet werden kann, wird das Vollzugsverfahren zunehmend als zu aufwendig und nicht mehr zeitgemäss erachtet. Von den meisten Betroffenen wird eine Dezentralisierung und Vereinfachung gefordert, ohne dass sich jedoch der Bund dadurch aus seiner finanziellen Verantwortung zurückziehen sollte.
- Positiv zu beurteilen ist das breite Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum, das heute von den regionalen Entwicklungsträgern abgedeckt wird. Während ihre Interessen in den ersten Jahren vor allem in die Richtung der Unterstützung baulicher Infrastrukturen gingen, waren es in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zwei Anlässe, die zu einer Richtungsänderung führten. Erstens die Ergebnisse des NFP 5, die auf die Bedeutung der ökologischen und sozio-kulturellen Aspekte für die regionale Entwicklung hinwiesen. Zweitens die Richtlinien des EVD für die zweite Generation regionaler Entwicklungkonzepte. In diesen neuen regionalen Konzepten ist heute ohne Ausnahme ein grosses Bewusstsein für die eigenständige Entwicklung und für die Einbindung der Umwelt in die Politik feststellbar.

214 Gesetzesspezifische Gründe für eine Revision

Nebst den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Regionalpolitik sprechen auch verschiedene geltende Gesetzesregelungen für eine Revision des IHG. Die wichtigsten sollen nachfolgend etwas näher kommentiert werden:

- Das IHG wurde in einer Zeit starken wirtschaftlichen Wachstums konzipiert. Dazumal wurde als wichtige Ursache der «Landflucht» das grosse Wohlstandsgefälle angesehen, das sich – trotz einer auf das ganze Land bezogenen, erheblichen Wachstumssteigerung – zunehmend verstärkte. Nicht nur die Grösse des «Wohlstandskuchens», sondern ebenfalls eine ausgewogene räumliche Verteilung wurden als wichtige Bestimmungsfaktoren des Volkswohlstandes angesehen[37]. Beim geltenden IHG stehen deshalb Verteilungsziele gegenüber Allokationszielen wie Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit oder gesamtwirtschaftlicher Wohlstand im Vordergrund. Dies zeigt sich auch darin, dass der sachliche Geltungsbereich zu stark auf die traditionelle Infrastruktur ausgerichtet ist. Neue Bedürfnisse infolge technologischen Wandels und geänderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen können nicht genügend berücksichtigt werden.
- Bei der Auswahl und Beurteilung der zu fördernden Vorhaben haben beim geltenden IHG finanzielle Aspekte (finanzielle Lage des Trägers, Ausschöpfung der übrigen Finanzierungsmöglichkeiten) den Vorrang[38]. Die wirtschaftliche und entwicklungspolitische Bedeutung der Infrastrukturvorhaben (Zielbeitrag), der

[37] Vgl. Botschaft vom 16. Mai 1973 über Investitionshilfe für Berggebiete (BBl 1973 I 1594).
[38] Der 3. Abschnitt (Art. 15 ff.) des IHG regelt den Vollzug der Investitionshilfe. Danach kann die Restfinanzierung von Infrastrukturvorhaben übernommen werden, soweit die Verwirklichung (gemeint ist aus finanzieller Sicht) nicht anderweitig sichergestellt werden kann (Art. 15). Artikel 18 verlangt zudem, dass derjenige, der um Investitionshilfe nachsucht, nachzuweisen hat, dass die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft worden sind.

Stand des innerregionalen Lasten- und Nutzenausgleichs sowie die effiziente Aufgabenerfüllung werden im Entscheidungsprozess nur für die Festlegung der Konditionen herangezogen[39]. Diese aufgrund verteilungsorientierter Überlegungen auf finanzielle Aspekte ausgerichtete Konzeption des IHG erschwert beim Vollzug die Konzentration der Investitionshilfe auf entwicklungspolitisch bedeutungsvolle Vorhaben. Es ist bei der heutigen Regelung nicht möglich, Investitionshilfegesuche mit der Begründung abzulehnen, das Vorhaben sei entwicklungspolitisch nicht relevant, wenn der Gesuchsteller nachweisen kann, dass eine Finanzierungslücke besteht. Ein solches Vorgehen entspräche auch nicht dem Sinn des geltenden Gesetzes.

- Die Investitionshilfe ist eine auf Einzelprojekte bezogene Hilfe. Es bestehen daher für die Träger von Infrastrukturvorhaben nur geringe Anreize, die aus der gemeinsamen Realisierung verschiedener Vorhaben resultierenden Synergiewirkungen zu nutzen. Die Investitionshilfemittel wurden deshalb in der Regel räumlich und sachlich eher punktuell und dadurch stark verzettelt eingesetzt. Die Koordination zwischen einzelnen Projekten im Hinblick auf die bessere Nutzung ihrer Interdependenzen ist erschwert.
- Diese Auswirkungen werden dadurch verstärkt, dass in den meisten Regionen ein gut funktionierender regionaler Lasten- und Nutzenausgleich fehlt. Viele Kantone und Regionen sind deshalb bestrebt, dafür zu sorgen, dass möglichst alle Gemeinden von der Investitionshilfe profitieren können. Dies hat dazu geführt, dass trotz einer gewissen Mittelkonzentration zugunsten der Zentrumsgemeinden im übrigen Berggebiet die räumliche Streuung der Investitionshilfegesuche beträchtlich ist. Bei über 75 Prozent aller durch die Investitionshilfe geförderten Vorhaben handelt es sich um rein kommunale Anlagen. Nur 25 Prozent der Projekte betreffen überkommunale, teilregionale oder sogar regionale Projekte. Dies ergibt sich auch daraus, dass das IHG keine prioritäre Förderung überkommunaler Lösungen vorsieht.
- Obwohl die regionalen Entwicklungskonzepte konkrete Ziele und Prioritäten vorgeben, bleiben diese bei der Ausarbeitung der Investitionsprogramme weitgehend unberücksichtigt. Trotz der Bestrebungen der regionalen Geschäftsstellen, die Investitionsprogramme nach den Zielen der Entwicklungskonzepte zu sichten und zu gewichten, widerspiegeln diese im Regelfall die im Zeitpunkt ihrer Ausarbeitung jeweils vorhandenen Bedürfnisse und Wünsche der Träger öffentlicher Leistungen. Die Investitionsprogramme sind somit in der Mehrheit der Fälle eher eine Übersicht über die infrastrukturellen Wünsche (Wunschlisten) der Gemeinden und übrigen Projektträger, als zielorientierte Führungsinstrumente.
- Auch bei den Realisierungsentscheiden werden meistens die Ziele und Prioritäten der Entwicklungskonzepte nur ungenügend berücksichtigt. Diese werden vor allem aufgrund politischer und finanzieller Überlegungen und vorhandener Sachzwänge oder Bedürfnisse gefällt. Für den Realisierungsentscheid erhalten normalerweise Aspekte wie politische Unbestrittenheit oder Finanzierungsmöglichkeiten über Bundes- und Kantonsmittel (Subventionsmentalität) zuviel Gewicht. Der Mitnahmeeffekt muss deshalb beim IHG als nicht unerheblich beurteilt wer-

[39] Vgl. Artikel 21 IHG und Artikel 26 IHV.

den[40]. Die Regionen sind infolge der rechtlichen Unverbindlichkeit der Entwicklungskonzepte und ihrem eher schwachen politischen Stellenwert nur bedingt in der Lage, die Investitionsprogramme und Realisierungsentscheide der einzelnen Projektträger zielorientiert zu beeinflussen.

- Da sowohl der Bund als auch die Kantone und Regionen am Vollzug beteiligt sind, ist dieser – trotz einiger im Laufe der letzten Jahre vorgenommenen Verbesserungen – immer noch zu kompliziert und zu schwerfällig, nicht zuletzt wegen enger und detaillierter Vollzugsvorschriften des Bundes und der Kantone. Die Kantone und Regionen könnten ihren Vollzug besser auf die Bedürfnisse und Wünsche ihrer Bevölkerung ausrichten, wenn ihnen dazu mehr Freiheit gelassen würde.
- Die Investitionshilfe wird – wie übrigens auch die meisten Subventionen – in Prozent der anrechenbaren Kosten eines Vorhabens gewährt. Diese Kostenorientierung gibt dem Projektträger wenig Anspom, seine Leistung kostengünstig zu erbringen, da sich Kosteneinsparungen unmittelbar in einer Kürzung der Subventionen und der zugesicherten Investitionshilfe niederschlagen.
- Das geltende Gesetz sieht weder auf Bundes- noch auf Kantons- und Regionsebene eine periodische Wirkungsanalyse vor. Eine bescheidene «Erfolgskontrolle» in Form einer einfachen Realisierungsbilanz[41] verlangen lediglich die Richtlinien für die Berggebietsförderung bei der Überarbeitung der Investitionsprogramme und Entwicklungskonzepte.
- Das IHG enthält keine klare Regelung für eine direkte Förderung und Unterstützung der Regionssekretariate und deren Aktivitäten. Solche Leistungen werden unter dem Titel «Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte und Vorbereitung ihrer Realisierung» erbracht. Ebenfalls nicht vorgesehen sind Unterstützungen, welche der Förderung der überregionalen Zusammenarbeit dienen.

215 Grundzüge des neuen Investitionshilfegesetzes

Aus den Ergebnissen der kritischen Würdigung haben sich nachfolgende grundsätzliche Stossrichtungen einer Revision des IHG ergeben:

1. Das IHG ist sukzessive von der Verteilungsorientierung abzukehren und vermehrt auf Effizienz- und damit Allokationsziele auszurichten. Es sollen nicht mehr die Ausgleichsziele im Vordergrund stehen, sondern vielmehr jene Ziele, welche im Sinne einer aktiven, vorausschauenden Förderungspolitik eine Verbesserung der regionalen Entwicklungsvoraussetzungen anstreben und somit dazu beitragen, dass die Regionen sich im verschärften nationalen und internationalen Wettbewerb besser behaupten können.
   Das Distributionsziel ist vermehrt über den bundesstaatlichen und kantonalen Finanzausgleich sowie über einen funktionsfähigen regionalen Lasten- und

[40] Inwieweit die finanzielle Entlastung aus den gewährten Investitionshilfedarlehen die Gemeinden in die Lage versetzte, ihre Förderungsanstrengungen in anderen Bereichen, die nicht in den sachlichen Geltungsbereich fallen, zu verstärken, konnte nicht überprüft werden. Verschiedentlich wurden jedoch solche Argumente herangezogen, um die Notwendigkeit der Gewährung eines Investitionshilfedarlehens an ein Basisinfrastrukturvorhaben zu begründen.

[41] Die Investitionsprogramme werden nur daraufhin geprüft, welche Vorhaben während der Betrachtungsperiode realisiert worden sind und welche, aus welchen Gründen, nicht verwirklicht werden konnten.

Nutzenausgleich zu verwirklichen. Diese Forderung deckt sich auch mit den Ergebnissen der Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone, welche im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren erarbeitet wurde. Darin wird als einer der Hauptmängel des heutigen Transfersystems die Vermischung von Effizienz- und Umverteilungszielen gesehen und daraus eine Entkoppelung der Finanzhilfen und Abgeltungen vom Index der Finanzkraft und der Ausbau der finanzkraftabhängigen Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen gefordert. Die Finanzhilfen und Abgeltungen (dazu zählen auch die im IHG vorgesehenen Leistungen) sollen sich auf ihre Steuerungsaufgabe konzentrieren. Der Ausgleich der Finanzkraft sollte demgegenüber über die Verstärkung des zweckungebundenen Finanzausgleichs sichergestellt werden [42].

2. Die Anreizmechanismen des IHG sind zu verstärken. Diese sind so auszugestalten, dass für die Regionen ein Ansporn entsteht, prioritär diejenigen Infrastrukturen zu realisieren, welche für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Region und für die Ausschöpfung regionaler Potentiale notwendig sind. Die beschränkt zur Verfügung stehenden Investitionshilfemittel sind im Sinne der Förderungsziele und Schwerpunkte des Entwicklungskonzepts räumlich und sachlich konzentriert und damit effizient einzusetzen. Neben Einzelvorhaben sollen vermehrt auch Infrastrukturprogramme unterstützt werden. Die Hilfen sind nicht dazu vorgesehen, die Finanzierung von Vorhaben, die sich bereits in Realisierung befinden, «nachträglich» zu erleichtern. Vielmehr sollen sie dazu beitragen, dass die Planung und Realisierung neuer Entwicklungsinfrastrukturen an die Hand genommen werden.
3. Die Vollzugsaufgaben sollen an die Kantone und Regionen übertragen werden, ohne dass sich der Bund jedoch aus seiner finanziellen Verantwortung zurückzieht. Gleichzeitig ist der Vollzug zu vereinfachen und zu straffen und die Eigenkontrolle auf Kantons- und Regionsebene (Effizienzkontrolle) zu verstärken.
4. Die Regionen und ihre Organe sind als kleinräumige Operationsebene und als wichtiger regionalpolitischer Partner für Bund und Kantone rechtlich und finanziell abzusichern. Gleichzeitig soll der Stellenwert der Entwicklungskonzepte für die regionale Förderungspolitik erhöht und ihre Funktionen als Führungs- und Koordinationsinstrumente sowie als Entscheidungsgrundlagen für die Beurteilung der Investitionshilfegesuche verstärkt werden.
5. Die interregionale Zusammenarbeit ist weiter zu fördern.

216 Notwendigkeit einer Totalrevision

Die zur Umsetzung der Revisionsschwerpunkte notwendigen materiellen und formellen Änderungen beim geltenden IHG sind so umfangreich und in vielen Teilen von so grundsätzlicher Art, dass sie nicht mit einer Anpassung oder Ergänzung einzelner Artikel bewerkstelligt werden können. Aus diesem Grund ist es angezeigt, den Aufbau des Gesetzes materiell und formell neu zu gestalten.

[42] Vgl. Prof. Dr. Frey und Dr. A. Spielmann, Prof. Dr. B. Dafflon, Prof. Dr. C. Jeanrenaud, Prof. A. Meier: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, a. a. O., S. 3 f.

217 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

217.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Im geltenden IHG wird der Zweck sehr generell mit «Verbesserung der Existenzbedingungen im Berggebiet durch die Förderung von Infrastrukturvorhaben» umschrieben.

In der neuen Gesetzesvorlage ist die Zweckumschreibung konkreter gefasst.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist der Zweck des neuen IHG stärker auf die Bewältigung künftiger Herausforderungen und die Verbesserung der Allokationseffizienz ausgerichtet. Die Investitionshilfe soll den Regionen helfen, jene Infrastrukturvorhaben zu realisieren, die mittelbar oder unmittelbar zur Verbesserung der Determinanten ihrer Wettbewerbsfähigkeit (Bst. a)[43] und besseren Ausschöpfung ihrer spezifischen Potentiale wie Wasser, Holz, Klima und Landschaft (Bst. b) beitragen. Die wirtschaftlichen Ausgangspositionen der Regionen sollen gestärkt werden, damit sie sich im härter gewordenen nationalen und internationalen Konkurrenz- und Standortwettbewerb besser behaupten und so am wirtschaftlichen Wachstum teilhaben können.

In gesellschaftspolitischer Hinsicht ist die Zweckbestimmung auf die Sicherstellung einer dezentralen Besiedlung und die Erhaltung der sozio-kulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt des Berggebietes ausgerichtet (Bst. c).

Bei der anzustrebenden wirtschaftlichen und bevölkerungsmässigen Entwicklung ist darauf zu achten, dass diese im Sinne des Begriffes der «Nachhaltigkeit»[44] ökologisch, sozial und wirtschaftlich verträglich ist, wobei neben Natur und Umwelt primär auch der Mensch in seinem sozialen Umfeld gemeint ist (Bst. d).

Für die Gemeinden und Regionen wird es angesichts der steigenden Anforderungen an die Infrastrukturausstattung und kommunalen Aufgaben immer schwieriger, ihrer Bevölkerung selbständig ein umfassendes und qualifiziertes Angebot an öffentlichen Leistungen bereitzustellen. Aus diesem Grunde werden überkommunalen, teilregionalen oder sogar interregionalen Lösungen, verbunden mit einem gerechten Lasten- und Nutzenausgleich, in Zukunft immer grössere Bedeutung zukommen. Solche Bestrebungen zur engeren Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Teilregionen und Regionen sollen mit dem neuen IHG ebenfalls gefördert werden können (Bst. e).

Alle Massnahmen, die im neuen IHG vorgesehen sind, haben sich nach dieser Zweckbestimmung auszurichten. Trotzdem werden diese allein nicht ausreichen, um die mit dem Gesetz angestrebten anspruchsvollen regionalpolitischen Ziele ver-

[43] Dazu zählen z. B.
- die Verfügbarkeit über qualifizierte Arbeitskräfte;
- ein ausreichendes Angebot an günstigem und erschlossenem Industrie-, Gewerbe- und Bauland;
- das Ausmass und die Qualität des öffentlichen Dienstleistungsangebotes in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr und Bildung;
- die Wohnattraktivität und Lebensqualität (Kultur-, Sport- und Freizeitangebot).

[44] Vgl. dazu: BUWAL, Interdepartementaler Ausschuss Rio (IDARio), Elemente für ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung, Diskussionsgrundlage für die Operationalisierung, April 1995.

wirklichen zu können. Flankierende Massnahmen [45] sowie der Wille, auf allen politischen Ebenen gezielt und gemeinsam in die gleiche Richtung zu arbeiten, sind weitere wichtige und notwendige Voraussetzungen dafür.

Art. 2 Örtlicher Geltungsbereich

Gemäss Artikel 2 des geltenden IHG setzt sich das Berggebiet aus jenen Regionen zusammen, deren Schwergewicht innerhalb des vom Viehwirtschaftskataster umgrenzten Raumes liegt. Eine Region erfüllt diese Bedingung, wenn der vom Viehwirtschaftskataster umgrenzte Raum mehr als 50 Prozent der Gesamtfläche und mindestens 20 Prozent der Gesamtbevölkerung umfasst. Bis heute hat der Bund 54 Entwicklungsregionen anerkannt (vgl. Karte).

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Regionenbildung im Sinne des IHG heute abgeschlossen ist. Obwohl nicht alle Regionen die strengen Anforderungen einer funktionalen Einheit in optimaler Weise erfüllen, hat sich die bestehende Abgrenzung für eine kleinräumige Förderungspolitik sehr gut bewährt. Wesentlich dazu beigetragen hat, dass es sich nicht um schematisch abgegrenzte Gebiete, sondern um institutionalisierte und damit lebende Regionen handelt. Diese haben mit der Erarbeitung der Entwicklungskonzepte und Investitionsprogramme, dem Aufbau regionaler Geschäftsstellen und der Durchführung einer ganzen Reihe weiterer Massnahmen, Aktivitäten und Aktionen bereits erhebliche Vorleistungen auf regionaler Ebene erbracht.

Die 54 Entwicklungsregionen, aus denen sich das heutige Berggebiet zusammensetzt, haben sich in den letzten Jahren immer mehr zu einer «überregionalen Gemeinschaft» entwickelt. Sie haben eine ganze Reihe von organisatorischen und institutionellen Massnahmen getroffen, um diese «Integration» weiter voranzutreiben. In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind:

- die Einrichtung periodischer Zusammenkünfte aller regionalen Geschäftsstellen zur Vertiefung des Gedanken- und Erfahrungsaustausches;
- die zunehmende gemeinsame Vertretung der Interessen des Berggebietes gegen aussen;
- die vermehrte gemeinsame Bearbeitung von Problemen und Fragen von nationaler Bedeutung;
- der Aufbau von Kooperationsnetzen, um für überregionale Probleme gemeinsame Lösungen zu finden.

Diese positiven Entwicklungen müssen bei der Festlegung des örtlichen Geltungsbereiches berücksichtigt werden. Die Funktionsfähigkeit der Regionen, ihre zunehmende Identifikation mit dem «Grossraum Berggebiet», ihre Bereitschaft zur überregionalen Zusammenarbeit sind komparative Vorteile, die weiter genutzt werden müssen. Vorteile, die insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung der Kontinuität der Berggebietsförderung, der weiteren Stärkung des Berggebietes als Ganzes und nicht zuletzt auch aus dem Blickwinkel der Delegation des Vollzuges der kleinräumigen Förderungspolitik an die Kantone und Regionen von grosser Bedeutung

[45] Als Beispiele sind hier erwähnt:
- BG über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (SR **901.2**).
- BG über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (SR **935.12**).
- BB vom 8. März 1995 über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995 bis 1999.

sind. In diesem Zusammenhang fällt auch ins Gewicht, dass mit dem IHG nicht nur Infrastrukturvorhaben unterstützt werden. Über Finanzhilfen an die regionalen Entwicklungsträger und die Ausarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte soll nämlich auch die politische Eigenständigkeit dieser Gebiete und die Auseinandersetzung mit ihren Stärken und Schwächen gefördert werden. Diese Aspekte wurden bei der Analyse der Regionalprobleme im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes «Regionalprobleme in der Schweiz» (NFP 5) als entwicklungspolitisch besonders wertvoll beurteilt[46].

Wie jüngste Untersuchungen zeigen, ist zudem davon auszugehen, dass heute mit wenigen Ausnahmen auch innerhalb des Berggebietes kein klar definierbares Disparitätenmuster mehr feststellbar ist, was die Festlegung eines neuen örtlichen Geltungsbereiches erheblich erschweren dürfte. Eine solche Neudefinition würde unter den gegebenen Voraussetzungen höchstens dazu führen, dass das zunehmend zu einer überregionalen Gemeinschaft zusammenwachsende Berggebiet wieder auseinandergerissen wird.

Aus den oben gemachten Erwägungen erweist es sich aus regionalpolitischer Sicht als vertretbar, wenn die 54 bestehenden und vom Bund bisher anerkannten Entwicklungsregionen ins Gesetz aufgenommen werden (Liste der Regionen und Gemeinden im Anhang zum Gesetzesentwurf). Gemäss Absatz 1 dieses Artikels soll der von diesen Regionen abgedeckte Raum (Perimeter) als Berggebiet und damit als örtlicher Geltungsbereich des neuen IHG gelten. Das so gesetzlich verankerte Berggebiet soll dabei jedoch nur als «potentielles Fördergebiet» verstanden werden. Das bedeutet, dass grundsätzlich in allen Regionen Projekte unterstützt werden könnten, dies jedoch nicht allein aus der Zugehörigkeit zum Berggebiet abgeleitet werden kann. Es wird auch keine Automatismen bei der Zuteilung der Mittel geben. Die verfügbaren Mittel sollen nicht nur, wie dies bisher der Fall war, aufgrund der räumlichen Ausdehnung (Regionsfläche) und der Einwohnerzahl sowie der Förderungsbedürftigkeit einer Region eingesetzt werden, sondern gestützt auf die Entwicklungskonzepte und mehrjährigen Realisierungsprogramme (vgl. Art. 17 und 18), vermehrt auch nach sachlichen, entwicklungspolitischen und effizienzorientierten Kriterien. Die Beibehaltung der Abgrenzung des Berggebietes rechtfertigt sich auch unter dem Aspekt der sukzessiven Abkehr der Investitionshilfe von der Verteilungsorientierung und ihrer vermehrten Ausrichtung auf Allokations- und Effizienzziele, wodurch die räumliche Dimension gegenüber sachlichen und inhaltlichen Anforderungen in den Hintergrund tritt.

Obwohl die Regionalisierung grundsätzlich abgeschlossen ist, können allfällige Änderungen beim Perimeter des Berggebietes nicht vollständig ausgeschlossen werden. Aus diesem Grunde musste eine Regelung gefunden werden, die erlaubt, geringfügige Anpassungen beim Berggebiet ohne Gesetzesrevision rasch und unbürokratisch vorzunehmen.

Diesem Zweck dient Absatz 2, der dem Bundesrat die Kompetenz gibt, gestützt auf kantonale Anträge geringfügige Anpassungen zu bewilligen. Nach Buchstabe a sind dies Fusionen von Gemeinden des Berggebietes mit solchen ausserhalb des Berggebietes. Buchstabe b nennt als weitere Möglichkeit die nachträgliche Aufnahme einzelner Gemeinden in eine im Anhang aufgeführte Region. Diese Fälle müssen zudem in Verbindung mit den einschränkenden Anforderungen von Artikel 3 Absatz 1 gesehen werden. Danach kommen solche Regionserweiterungen nur

[46] Vgl. NFP 5, Band 7, S. 73.

dann zum Tragen, wenn zwischen der bestehenden Region und den aufzunehmenden Gemeinden bereits eine enge geografische und wirtschaftliche Verbindung besteht und sich beide Parteien das Ziel setzen, einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam zu lösen.

Keine Probleme ergeben sich, wenn Gemeinden aus einer Region austreten und sich dadurch der Perimeter verringert. Solche Gemeinden sind nicht mehr Mitglied eines regionalen Entwicklungsträgers (Art. 16) und nicht mehr bereit, ihre Aufgaben gemeinsam mit den anderen Regionsgemeinden zu lösen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b). Damit gehören sie auch nicht mehr zum Berggebiet nach diesem Gesetz.

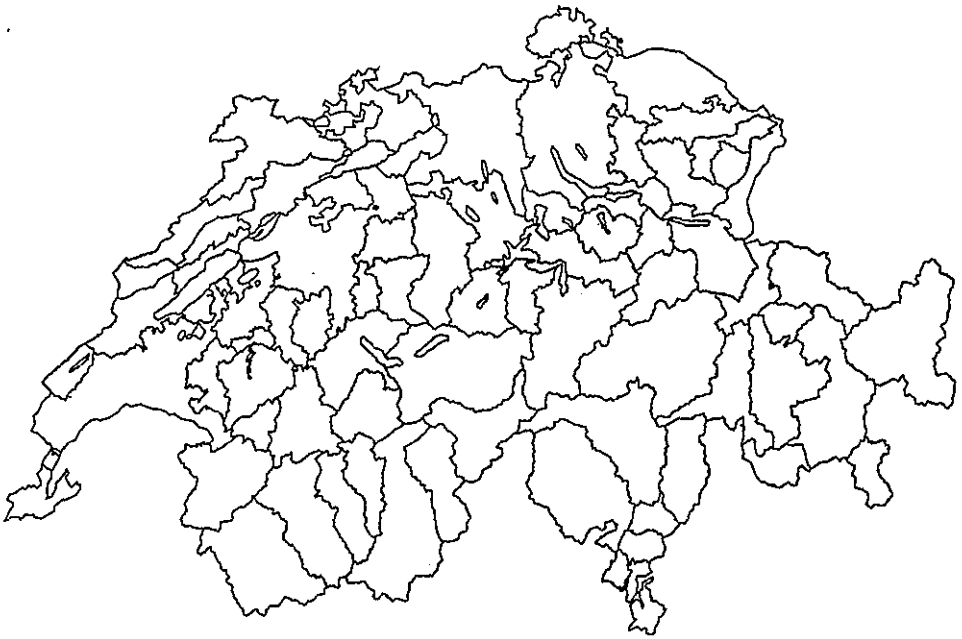
Art. 3 Regionen

Die Bildung von Regionen als Operationsebene und Entwicklungsträger zwischen Kantonen und Gemeinden hat sich bei der bisherigen Berggebietsförderung als Erfolg erwiesen. An diesem bewährten Ansatz soll daher weiterhin festgehalten werden.

Absatz 1 dieses Artikels umschreibt die Merkmale, die erfüllt sein müssen, damit ein Gebiet als Region im Sinne dieses Gesetzes, d. h. als räumliche Einheit, innerhalb derer die Wirtschaft gesamthaft gefördert werden soll, anerkannt werden kann. Dazu zählen die Gruppierung von Gemeinden, ihre enge geografische und wirtschaftliche Verbundenheit (Bst. a) und ihre Absicht, einen Teil der Aufgaben gemeinsam zu lösen (Bst. b). Das letzte Merkmal bringt zum Ausdruck, dass eine Region nur dann als Entwicklungsträger geeignet ist, wenn sie vom politischen Willen der Gesamtbevölkerung getragen wird und die Bereitschaft besteht, die Entwicklungsaufgaben über die Grenzen der einzelnen Gemeinden hinweg anzupacken.

Absatz 2 sieht vor, dass die Kantone und Gemeinden grundsätzlich selbst über die Zusammensetzung der Regionen sowie über die Anpassung ihrer Abgrenzung innerhalb des Berggebietes befinden können. Dieser Regelung wird insbesondere bei der Fusion von Berggebietsgemeinden sowie bei Zusammenschlüssen von bestehenden Regionen zu grösseren Einheiten Bedeutung zukommen. Viele Gemeinden des Berggebietes haben in der Vergangenheit so stark an Bevölkerungssubstanz verloren, dass ihre Funktionsfähigkeit zunehmend in Frage gestellt ist. Verschiedene Kantone haben deshalb ihre Bestrebungen verstärkt, durch die gezielte Förderung von Gemeindefusionen erneut Einheiten zu schaffen, die über ausreichende finanzielle und bevölkerungsmässige Substanz verfügen, um ihre Aufgaben wieder selbständig erfüllen zu können. Aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen und den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen muss im weiteren damit gerechnet werden, dass sich die Regionen des Berggebietes kurz- bis mittelfristig neuen Anforderungen stellen und dadurch ihre räumliche Zusammensetzung allenfalls anpassen müssen. Möglichkeiten, die insbesondere hinsichtlich der gegenwärtigen Umbruchsituation, der beschleunigten Entwicklung des europäischen Binnenmarktes und der Unsicherheiten bezüglich der regionalen Auswirkungen nationaler Projekte von grosser Bedeutung sind.

Das Schweizerische Berggebiet gemäss Investitionshilfegesetz
Örtlicher Geltungsbereich nach Artikel 2 IHG.



Quelle: BIGA, Abteilung Regionalpolitik

217.2 Investitionshilfe

Art. 4 Grundsatz

Gemäss geltender Gesetzgebung besteht die Investitionshilfe in der Gewährung, Vermittlung oder Verbürgung von Darlehen zu günstigeren als den marktüblichen Bedingungen und, soweit erforderlich, in der Übernahme der Zinskosten (Art. 16 Abs. 1).

Die Gewährung der Investitionshilfe in Form von zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen hat sich bisher sehr gut bewährt. Positiv ist insbesondere zu werten, dass mit einer solchen Hilfe eine gewisse Leistungspflicht des Empfängers verbunden ist. Der Darlehensnehmer ist verantwortlich dafür, dass das ihm zur Verfügung gestellte Kapital wieder zurückbezahlt wird. Dazu kommt, dass das Darlehen diejenige Unterstützungsform verkörpert, welche der zur Finanzierung der Investitionshilfe gewählten Fondslösung am besten entspricht. Schliesslich bewirken nach den Erfahrungen der Kantone und Regionen die zinsgünstigen oder zinslosen Darlehen die stärksten Anreizeffekte.

Weniger günstig werden von den gleichen Kreisen demgegenüber die Zinskostenbeiträge beurteilt, weil bei dieser Hilfe das Kapital nicht mehr vom Bund zur Verfü-

gung gestellt wird, sondern von den Empfängern bei den Banken selbst beschafft werden muss. Zudem werden die Zinskostenbeiträge «à fonds perdu» gewährt, d. h. sie müssen nicht zurückbezahlt werden und höhlen somit sukzessive den Investitionshilfefonds aus.

Für die Infrastrukturförderung als unattraktiv und ungeeignet hat sich das Instrument der Bürgschaftsgewährung herausgestellt. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Gemeinden oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften Träger von Infrastrukturprojekten sind. Jedoch auch bei den privaten Trägerschaften von öffentlichen Infrastrukturleistungen ist kein grosser Bedarf nach Bürgschaften festzustellen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Anlagen oder Einrichtungen realisieren und betreiben, die von grossem öffentlichem Interesse sind und deshalb von der öffentlichen Hand auch entsprechend mitgetragen werden. Meistens geschieht dies in Form der teilweisen oder vollständigen Defizitdeckung, der Beteiligung am Kapital oder schliesslich der Gewährung von jährlichen Betriebsbeiträgen, so dass die notwendige Bankfinanzierung auch ohne die Beanspruchung einer Bürgschaft sichergestellt werden kann. Es überrascht deshalb nicht, dass diese Form der Hilfe in den über 20 Jahren des Vollzuges des geltenden IHG nur in einem einzigen Fall zugesichert worden ist.

Aufgrund dieser Erfahrungen wird die Investitionshilfe künftig nur noch in der Form von Darlehen gewährt. Diese Einschränkung ist ebenfalls im Hinblick auf die längerfristige Sicherung und Aufrechterhaltung des Investitionshilfefonds notwendig.

Wie bei der geltenden Lösung soll auch beim neuen Gesetz kein klagbarer Anspruch auf Investitionshilfe bestehen.

Wie bisher sollen alle Formen öffentlich und privat-rechtlicher Zusammenschlüsse sowie private Gesellschaften und Organisationen und Einzelpersonen Empfänger von Investitionshilfe sein können, soweit ihre Tätigkeit dem Zweck dieses Gesetzes dient. Darin eingeschlossen sind auch die regionalen Entwicklungsträger, wenn sie zur Durchsetzung gesamtregionaler Lösungen selbst als Bauherr einer Infrastruktureinrichtung auftreten. Gute Beispiele dafür liefern die Regionen Thal und Surselva, welche die Trägerschaft für die Versorgung der Region mit Erdgas resp. die regionale Kehrichtentsorgung übernommen haben. Vom Kreis der Empfänger ausgeschlossen sind dagegen die Kantone. Diese können nicht gleichzeitig Entscheidungsbehörde und Empfänger jener Hilfe sein, die sie selbst beschliessen und bewilligen. Dies gilt selbst dann, wenn ein Kanton wegen seiner geringen Ausdehnung ganz oder weitgehend mit der Region zusammenfällt und regionale Aufgaben erfüllt.

Die Investitionshilfe soll in Form eines Pauschalbetrages, d. h. als fixer Betrag gewährt werden, der auch dann ausbezahlt wird, wenn das Vorhaben kostengünstiger realisiert wird, als ursprünglich geplant war. Kosteneinsparungen bei der Realisierung eines Vorhabens gehen somit zugunsten des Projektträgers. Das wird für den Projektträger Ansporn sein, das Vorhaben so kostengünstig wie möglich zu verwirklichen. Gegenüber dem heutigen kostenorientierten System können dadurch Effizienzgewinne erzielt werden. Auf der andern Seite muss jedoch durch geeignete Massnahmen verhindert werden, dass die Projektträger die Kostenvoranschläge aufblähen oder andere Vorkehren treffen, um so in den Genuss einer höheren Hilfe zu gelangen. Solche Massnahmen könnten z. B. darin bestehen, dass bei jedem Vorhaben eine minimale Eigenleistung verlangt, oder dass das Investitionshilfedarlehen jeweils anhand von projektbezogenen Erfahrungs- oder Standardwerten festgelegt wird. Schliesslich bilden auch die Strafbestimmungen und verwal-

tungsrechtlichen Sanktionen des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz; SR *616.1*) einen gewissen Schutz gegen solche Missbräuche.

Im Hinblick auf eine weitere Verstärkung der Anreizmechanismen des IHG soll mit der Revision auch die im geltenden Gesetz enthaltene Limitierung der Hilfe auf 25 Prozent der Gesamtkosten aufgegeben werden. Diese Aufhebung der Höchstgrenze ist eine wichtige Voraussetzung, damit die mit der Neuorientierung angestrebte aktive und vorausschauende Förderungspolitik in die Tat umgesetzt werden kann. Den Kantonen wird nämlich erst dadurch die Möglichkeit eröffnet, im konkreten Fall auch wirklich jene Hilfe in Aussicht stellen zu können, die letztlich notwendig ist, um einem Projekt oder Infrastrukturprogramm zum Durchbruch und damit zur Realisierung zu verhelfen. Wie die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, ist dazu unter Umständen eine grössere Hilfe notwendig, als dies nach geltendem Recht möglich wäre.

Eine solche Freizügigkeit lässt sich ohne Bedenken verantworten, weil im Gesetz Steuerungselemente eingebaut sind, die einen allfälligen Missbrauch verhindern. Dazu zählen insbesondere:
- die Berücksichtigung der Leistungen aufgrund anderer Erlasse bei der Ermittlung des Pauschalbetrages (Art. 8 Abs. 1);
- die beschränkten kantonalen Zusicherungslimiten (Art. 8 Abs. 2);
- die Verpflichtung der Kantone, eine der Bundeshilfe gleichwertige Leistung zu erbringen (Art. 9); und
- die Verpflichtung der Kantone, im Rahmen einer Erfolgskontrolle dem Bund alle vier Jahre Bericht über den Vollzug zu erstatten (Art. 23 Abs. 2).

Art. 5 Voraussetzungen

Die Investitionshilfe ist eine Finanzhilfe, die den Regionen erlauben soll, die im Entwicklungskonzept festgelegten Ziele entsprechend der im mehrjährigen Realisierungsprogramm ausgewiesenen sachlichen und räumlichen Prioritäten zu erreichen. Diese Planungs- und Koordinationsinstrumente gelten als Hauptvoraussetzung für die Gewährung von Investitionshilfe. Sie sind für alle beteiligten Instanzen zentrale Entscheidungsgrundlagen und dienen den regionalen Entwicklungsträgern als wirksames Führungs- und Koordinationsinstrument.

Bezüglich der Übereinstimmung der durch Investitionshilfe zu unterstützenden Einzelvorhaben oder Infrastrukturprogramme mit den Zielen des Entwicklungskonzepts ändert sich gegenüber der geltenden Regelung nichts. In den Genuss der Investitionshilfe sollen nur Vorhaben kommen, die mit dem Konzept im Einklang stehen.

Art. 6 Unterstützte Vorhaben oder Programme

Wie das bestehende IHG soll auch das neue die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben im Berggebiet erleichtern. Dabei wird der Infrastrukturbegriff – wie bisher – auch in einem erweiterten Sinn verstanden[47]. Er soll nicht nur die Anlagen zur Erschliessung und Versorgung einer Region mit öffentlichen Einrichtungen und Diensten umfassen, sondern auch gewisse Einrichtungen, die der Entwicklung des Tourismus dienen.

[47] Vgl. Botschaft vom 16. Mai 1973 über Investitionshilfe für Berggebiete (BBl **1973** I 1610).

Um eine Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes und eine Entkoppelung von Umverteilungs- und Anreizzielen zu erreichen, wurden gegenüber der geltenden Regelung beim sachlichen Geltungsbereich verschiedene Änderungen und Gewichtsverlagerungen vorgenommen:

1. Die Investitionshilfe soll unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sukzessive nur noch für Projekte aus dem Bereich der Entwicklungsinfrastruktur ausgerichtet werden. Darunter werden Vorhaben verstanden, welche die Region als Wirtschaftsstandort fördern oder die Wettbewerbsvoraussetzungen für Industrie-, Gewerbe-, Dienstleistungs- und Tourismusbetriebe verbessern, sie als Wohnort und Lebensraum qualitativ aufwerten oder der Erhaltung und Förderung ihrer politischen und sozio-kulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt dienen.

2. Auf der andern Seite soll schrittweise auf die Unterstützung von Basisinfrastrukturprojekten verzichtet werden. Da in vielen Regionen des Berggebietes bei einzelnen Gemeinden und Teilregionen immer noch ein Nachholbedarf bei der Basisversorgung feststellbar ist, soll insbesondere bei den finanzschwachen Gemeinden und Teilregionen dieser Verzicht jedoch nur in dem Masse erfolgen, als die Finanzierung von solchen Vorhaben über einen reformierten Finanzausgleich sichergestellt werden kann. Das mehrjährige Realisierungsprogramm (Art. 18) hat die Gemeinden und Teilregionen aufzuzeigen, welche für die Erhaltung, Erneuerung oder den Ausbau der infrastrukturellen Grundversorgung noch auf Investitionshilfe angewiesen sind.
   Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es äusserst schwierig ist, zwischen Basis- und Entwicklungsinfrastrukturprojekten eine klare Trennlinie zu ziehen. Verschiedene Infrastruktureinrichtungen oder -anlagen können nämlich der einen oder anderen Kategorie zugeteilt werden, je nachdem, zu welchem Zweck sie realisiert werden. So gehören z. B. die Ver- und Entsorgungsanlagen üblicherweise zum Bereich der Basisinfrastruktur. Wenn sie aber im Zusammenhang mit Industrie-, Gewerbe- oder Baulanderschliessungen erstellt werden, zählen sie zur Entwicklungsinfrastruktur. Gleiche Zuordnungsprobleme ergeben sich auch bei Vorhaben aus anderen Bereichen, so z. B. aus jenen der Ausbildung und des Gesundheitswesens. Während normale Grundschulen und Spitäler der Sicherstellung der infrastrukturellen Grundversorgung dienen, werden mit Internatsschulen oder Spezialkliniken (Sanatorien) auf der andern Seite regionale Potentiale ausgeschöpft und damit unmittelbar Wachstumsimpulse ausgelöst.
   Angesichts dieser Abgrenzungsschwierigkeiten muss in der praktischen Anwendung zusammen mit den Kantonen und Regionen eine flexible Lösung gefunden werden.

3. In die Investitionshilfe sollen neben Einzelprojekten vermehrt auch Infrastrukturprogramme einbezogen werden können. Mit dieser Erweiterung wird das Ziel verfolgt, die beschränkt zur Verfügung stehenden Investitionshilfemittel räumlich und sachlich stärker zu konzentrieren und allfällige Synergiewirkungen zwischen unterschiedlichen Infrastrukturprojekten besser zu nutzen.

4. Das Berggebiet weist dank seiner Topografie, seiner Landschaft und seinem Klima gegenüber dem Talgebiet zahlreiche komparative Standortvorteile für überregionale Infrastruktureinrichtungen auf. Aus diesem Grunde hat sich die Investitionshilfe überregionalen Infrastrukturen zu öffnen. Es müssen auch Vorhaben in den Genuss von Investitionshilfe gelangen können, die nicht nur der einheimischen Bevölkerung dienen, sondern auch jener anderer Regionen.

5. Mit dem Begriff «Vorhaben» sind nicht allein bauliche Projekte gemeint. Darin einzuschliessen sind auch Handänderungen, soweit mit dem Kauf einer *Anlage ein Funktionswechsel im Sinne der gesetzlichen Zweckbestimmung* verbunden ist. Auch der Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbezwecken sollte nicht von der Hilfe ausgeschlossen sein, wenn er von öffentlichen Körperschaften getätigt und das Land durch eine rasche Erschliessung der vorgesehenen Nutzung zugeführt wird.

Art. 7 Besondere Bedingungen und Auflagen

Besondere Bedingungen und Auflagen bezwecken, ein spezielles Verhalten zu fördern, gewisse Privilegien zu verankern, oder allfällige Missbräuche zu verhindern. Dazu nachfolgende Beispiele:

- falls eine private Gesellschaft oder Genossenschaft Träger eines Infrastrukturvorhabens ist, sollte ausgeschlossen werden, dass Gewinne ausgeschüttet und Kapitaleinlagen zurückerstattet werden, solange der Betrieb von zinsgünstigen oder zinsfreien Bundesdarlehen profitiert.
- bei zentralörtlichen Infrastruktureinrichtungen sollen sich die Nachbarsgemeinden, welche auch von der Anlage profitieren, entsprechend ihrer Möglichkeiten an deren Finanzierung beteiligen. Als Gegenleistung sollte ihnen aber auch ein Mitspracherecht bei der Festlegung des Betriebs- und Nutzungsreglements eingeräumt werden.
- bei Turn- und Sportanlagen ist es empfehlenswert, die Investitionshilfe von der Bedingung abhängig zu machen, dass die Einrichtungen für Jugend- und Sportkurse unentgeltlich oder zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung gestellt werden.
- werden ganze Infrastrukturprogramme durch Investitionshilfe unterstützt, dürfte es zweckmässig sein, Massnahmen zur Koordination der Realisierung der einzelnen Projektteile zu verlangen.

Art. 8 Festlegung und Zusicherung der Investitionshilfedarlehen

Nach dem geltenden Gesetz haben die Kantone beim Vollzug mitzuwirken, sie verfügen jedoch über keine eigentliche Entscheidungskompetenz. Gemäss Artikel 24 Buchstabe c haben sie die Investitionshilfegesuche zu prüfen und allenfalls zuhanden des Bundes Antrag zu stellen. Letzterer entscheidet sodann über die ihm von den Kantonen zugeleiteten Gesuche. Anfangs der neunziger Jahre wurden den Kantonen im Rahmen der Vereinfachung des Vollzuges gewisse Entscheidungskompetenzen übertragen.

Mit dem neuen IHG wird die Kompetenz zur Festlegung und Zusicherung der Investitionshilfedarlehen vollumfänglich den Kantonen übertragen (Abs. 1).

Da es sich bei der Investitionshilfe um eine Finanzhilfe handelt, die in den Geltungsbereich des Subventionsgesetzes fällt, haben sich die für den Vollzug der Investitionshilfe zuständigen kantonalen Behörden jedoch an die darin enthaltenen Grundsätze und Bestimmungen zu halten, soweit das IHG und die zugehörende Verordnung nicht ausdrücklich davon abweichende Regelungen vorsehen.

Das neue Gesetz verlangt, dass bei der Festlegung des Ausmasses eines Investitionshilfedarlehens sämtliche Leistungen berücksichtigt werden müssen, welche an ein Einzelvorhaben oder Infrastrukturprogramme aufgrund anderer Erlasse[48] erbracht werden. Diese Bestimmung soll Überfinanzierungen verhindern.

Den Kantonen ist es bei der Festlegung der Investitionshilfe freigestellt, ihren besonderen Bedürfnissen und Förderabsichten entsprechende Beurteilungskriterien anzuwenden, wie z. B. die entwicklungspolitische Bedeutung des Vorhabens oder Infrastrukturprogrammes, die Übereinstimmung mit den sachlichen und räumlichen Förderungsprioritäten, die finanzielle Lage des Projektträgers oder die Regelung des regionalen Lastenausgleichs.

Absatz 2 gibt dem EVD in Form einer Subdelegation die Kompetenz, alle vier Jahre festzulegen, innerhalb welcher Limiten die Kantone in ihren Entwicklungsregionen Investitionshilfedarlehen zusichern können. Es ist vorgesehen, die Zusicherungslimiten jeweils in Form einer Departementsverordnung zu erlassen. Das Verfahren und die Kriterien, nach denen die kantonalen Zusicherungslimiten ermittelt werden müssen, sollen hingegen in der Bundesratsverordnung festgelegt werden (Abs. 3).

Bereits aufgrund der geltenden Praxis werden für die Kantone solche Zusicherungslimiten festgelegt. Diese Quoten werden anhand der Regionsfläche und -bevölkerung sowie unter Berücksichtigung der Beschäftigungsentwicklung und der Finanzkraft der Kantone berechnet. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass kantonale Zusicherungsquoten, die aufgrund solcher fester Kriterien berechnet werden, den Kantonen eine gewisse Besitzstandswahrung garantieren und so eine bedürfnisgerechte und effiziente Mittelverwendung beeinträchtigen. Es wäre daher aus Effizienzüberlegungen vertretbar, die Zuteilung der Investitionshilfemittel nur noch unter Wettbewerbsbedingungen, d. h. in Berücksichtigung der tatsächlichen regionalen Bedürfnisse und der Bedeutung der Vorhaben vorzunehmen. Ein solches Verfahren würde jedoch die kleinen und schwächeren Regionen benachteiligen, denn es sind vornehmlich die grossen und finanzkräftigen Regionen, welche die besten Voraussetzungen zur Realisierung entwicklungspolitisch interessanter Projekte haben.

Aufgrund dieser Sachlage soll für die Festlegung der kantonalen Zusicherungslimiten eine Kompromisslösung vorgesehen werden. Danach wird zur Sicherstellung einer gewissen Kontinuität jedem Kanton aufgrund objektiver Kriterien (Fläche, Bevölkerung, Verhältnis Arbeitsplätze/Erwerbstätige usw.) ein Sockelbetrag zugeteilt. Die danach verbleibenden Mittel werden ähnlich einer Submission «ausgeschrieben» und unter Wettbewerbsbedingungen auf die Kantone verteilt. Das Verfahren und die Kriterien sollen periodisch überprüft und neuen Bedingungen und Voraussetzungen (z. B. revidierter Finanzausgleich) angepasst werden. Aus diesem Grunde wurde auf eine gesetzliche Festlegung verzichtet.

Art. 9 Finanzielle Beteiligung der Kantone

Dieser Artikel regelt die finanzielle Beteiligung der Kantone an den vom Bund im Rahmen dieses Gesetzes unterstützten Infrastrukturvorhaben. Danach kann ein Investitionshilfedarlehen des Bundes nur gewährt werden, wenn der Kanton sich gleichwertig am Vorhaben beteiligt. «Gleichwertig» ist dabei so zu verstehen, dass der Kanton entweder ein gleiches Darlehen gewährt wie der Bund, Zinskostenbeiträge

[48] Z. B. BG vom 23. März 1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft (IBG) (SR 914.1).

im Ausmass des Zinsvorteils des Bundesdarlehens auszahlt oder eine Subvention leistet, die dem Barwert des Zinsvorteils des Bundesdarlehens entspricht. Allfällige Leistungen, die ein Kanton unter einem anderen Titel erbringt, können dabei angerechnet werden. Diese Regelung entspricht der geltenden Praxis.

Art. 10 Zinssatz

Die Investitionshilfedarlehen können zinsgünstig oder zinsfrei gewährt werden. Im Gesetz wird ausdrücklich darauf verzichtet, zwischen Zinsgünstigkeit und Zinslosigkeit zu gewichten, d. h. die eine oder andere Möglichkeit zum rechtlichen Regelfall zu erklären. Den Kantonen soll weitgehend freigestellt bleiben, welche Praxis sie verfolgen wollen. Sie sollen selber darüber entscheiden können, welche Kombination aus Darlehensbetrag, Verzinsung und Rückzahlung im konkreten Fall als Anreiz notwendig sein wird, damit die Realisierung des geplanten Einzelvorhabens oder Infrastrukturprogrammes sichergestellt werden kann. Als Entscheidungskriterien werden die finanziellen Möglichkeiten des Gesuchstellers, die entwicklungspolitische Bedeutung des Projektes sowie allenfalls weitere projekt- und trägerspezifische Aspekte ausschlaggebend sein.

Art. 11 Rückzahlungsfrist

Die Investitionshilfedarlehen können mit einer maximalen Laufzeit von 30 Jahren gewährt werden, wobei der Beginn der Tilgung um höchstens fünf Jahre hinausgeschoben werden kann (Abs. 1). Karenzfristen sollten grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn eine Infrastruktureinrichtung durch eine private Trägerschaft realisiert und betrieben wird. Öffentliche Körperschaften sind auf solche zusätzliche Erleichterungen in der Regel nicht angewiesen.

Absatz 2 verlangt, dass die Tilgungsfrist auf die Lebensdauer eines Werkes abgestimmt wird. Mit dieser Regelung sollen finanziell gefährliche Schuldenkumulierungen verhindert werden, die dann entstehen, wenn Erneuerungs- oder Ersatzinvestitionen über neue Kredite finanziert werden, bevor die alten Schulden abgetragen sind. In begründeten Ausnahmefällen kann von dieser Forderung abgewichen werden. Bei den öffentlichen Körperschaften sind im Regelfall die heute geltenden Abschreibungsbedingungen des Rechnungsmodells der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zu berücksichtigen.

Art. 12 Verhältnis zu anderen Gesetzen

Die Investitionshilfe bezweckt, die infrastrukturellen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entfaltung des Berggebietes zu verbessern. Mit der Realisierung von Infrastrukturvorhaben werden u. U. aber auch die Ziele anderer Bundesgesetze tangiert wie beispielsweise diejenigen in den Bereichen des Umwelt-, Landschafts-, Natur- und Heimatschutzes und der Raumplanung. In solchen Fällen ist bei der Beurteilung von Investitionshilfegesuchen dafür zu sorgen, dass das Projekt mit den Zielen der betroffenen Spezialgesetzgebungen im Einklang steht. Insbesondere ist zu verhindern, dass Vorhaben oder Infrastrukturprogramme, die solche Bestimmungen verletzen, nicht noch durch Investitionshilfe, d. h. durch Bundesmittel unterstützt werden.

Die Investitionshilfe ist eine subsidiäre Finanzhilfe. Sie soll deshalb die traditionellen Finanzierungsquellen nicht entlasten oder konkurrieren, sondern lediglich in jenen Fällen ergänzen, in denen die Basisfinanzierung nicht ausreichend ist oder

die ordentliche Finanzierung über das Bankensystem den Träger übermässig belasten würde. Diesem Zweck dient die Bestimmung von Absatz 2 dieses Artikels.

Art. 13 Sicherheiten und Haftung der Kantone

Mit der Übertragung der Vollzugs- und Entscheidungskompetenz an die Kantone, übernehmen diese nicht nur die Verantwortung für einen haushälterischen Umgang mit den Investitionshilfemitteln, sondern auch dafür, dass das den Schuldnern zur Verfügung gestellte Kapital auch wieder zurückbezahlt wird. Wird in einem konkreten Fall das Verlustrisiko als zu gross erachtet, verpflichtet Absatz 1 die Kantone dazu, dafür zu sorgen, dass das Investitionshilfedarlehen ausreichend durch Sicherheiten abgedeckt ist. Dies wird insbesondere dann notwendig sein, wenn private Gesellschaften, Genossenschaften und Vereinigungen (Vereine, Clubs) oder Einzelpersonen Träger von Infrastrukturprojekten und damit Empfänger von Investitionshilfe sind. Bezüglich der Form (Gemeindegarantie, Hypothek, Bürgschaft, Amortisationsgarantie usw.), in der diese Sicherheit erbracht werden muss, schreibt das Gesetz nichts vor. Damit liegt es in der Kompetenz der Kantone, darüber zu entscheiden, welche Sicherheit im konkreten Fall adäquat ist.

Absatz 2 regelt, dass Verluste aus Investitionshilfedarlehen je zur Hälfte vom Bund und von jenem Kanton getragen werden, der das Investitionshilfedarlehen zugesichert hat. Diese Regelung hat gegenüber der heutigen Praxis, wonach der Domizilkanton des Schuldners die Haftungsleistung zu erbringen hat, den Vorteil, dass bei einem allfälligen Kantonswechsel eines Darlehensnehmers keine Probleme oder zusätzliche administrative Aufwendungen entstehen.

Da die Kantone in vielen Fällen zusätzlich zu diesen gesetzlichen Haftungsleistungen noch allfällige Verluste aus eigenen Darlehen zu tragen haben, ist das finanzielle Risiko der Kantone ausreichend, um diese dazu anzuhalten, alle notwendigen Vorkehrungen zur Vermeidung von Verlusten oder zur Einbringung des Forderungsbetrages zu treffen.

Ausserordentliche Härtefälle, in denen ein Kanton nicht mehr in der Lage ist, die ihm aus einem Verlustfall entstehenden Pflichten zu erfüllen, können nicht ausgeschlossen werden. Hier sieht Absatz 3 eine Milderung in dem Sinne vor, als der Bundesrat die Haftungsleistung reduzieren oder darauf verzichten kann, diese geltend zu machen. Die Übertragung der Entscheidungsgewalt an den Bundesrat und die Formulierung «in ausgesprochenen Härtefällen» sollen den Ausnahmecharakter eines Verzichtes des Bundes auf die ihm zustehenden Ansprüche zum Ausdruck bringen.

Art. 14 Zahlungsmodalitäten

Hier sieht das Gesetz vor, dass das EVD Weisungen erlässt, welche die Organisation und Abwicklung des Zahlungsverkehrs regeln. Es geht hier in erster Linie um technische und organisatorische Fragen im Zusammenhang mit der Auszahlung und Rückzahlung der Investitionshilfedarlehen. Angesichts der bereits vorhandenen umfassenden EDV-Applikation beim BIGA wird eine einheitliche und zwischen Bund und Kantonen vernetzte Lösung ins Auge gefasst.

Art. 15 Investitionshilfefonds

Absatz 1 bildet die formell-rechtliche Grundlage für die Äufnung eines Fonds zur Finanzierung der Investitionshilfe. Basis dazu bildet der im Jahre 1974 geschaffene und ursprünglich mit 500 Millionen Franken geäufnete Investitionshilfefonds. Im Rahmen der Massnahmen zur Stärkung der mittel- und langfristigen Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft[49] erfolgte mit Bundesbeschluss vom 26. September 1984 über weitere Einlagen in den Fonds für Investitionshilfe eine erste Aufstockung von 300 Millionen Franken auf insgesamt 800 Millionen Franken. Mit Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1991 wurde sodann einer zweiten Erhöhung des Fonds um 800 Millionen Franken auf insgesamt 1,6 Milliarden Franken bis ins Jahr 2000 zugestimmt. Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993 wurde mit Bundesbeschluss vom 3. März 1994 schliesslich die Äufnungsfrist um drei Jahre bis ins Jahr 2003 verlängert. Der Bundesrat hat am 21. Februar 1996 beschlossen, den eidgenössischen Räten die Verlängerung der Äufnungsdauer bis ins Jahr 2005 zu beantragen. Von den verbleibenden Einlagen des Bundes in den Investitionshilfefonds werden in den kommenden zehn Jahren 70 Millionen Franken zur Finanzierung der im Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum vorgesehenen Massnahmen verwendet (vgl. Ziff. 222). Die Darlehensrückzahlungen, die Zinseinnahmen sowie allfällige Haftungsleistungen der Kantone und Dritter (Gemeinden, private Bürgen usw.), die gegenwärtig zusammen ca. 50 bis 60 Millionen Franken pro Jahr ausmachen, sind dem Investitionshilfefonds wieder gutzuschreiben.

Die Mittel, die dem Investitionshilfefonds somit zusammen mit den Bundeseinlagen jährlich zur Verfügung stehen, werden ausreichen, um die Kontinuität der Investitionshilfe mittelfristig sicherzustellen. Dem Bund dürfte somit in den kommenden Jahren aus dem Vollzug der Investitionshilfe keine zusätzliche finanzielle Belastung erwachsen. Nach Ablauf des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 1991 sind, falls erforderlich, weitere Einlagen in den Investitionshilfefonds über den ordentlichen Budgetweg zu beantragen.

217.3 Organisation und Tätigkeiten der Regionen und deren Finanzierung

Art. 16 Regionale Entwicklungsträger

Die Verwirklichung der Entwicklungskonzepte obliegt einem gesamtregionalen Entwicklungsträger, der mit den notwendigen Organen und Befugnissen ausgestattet ist[50]. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die aufgrund des heutigen IHG vom regionalen Entwicklungsträger zu erbringenden Leistungen sowie die mit der Führung einer Region verbundenen Aufgaben (Erarbeitung und Realisierung der Entwicklungskonzepte, Prüfung der Gesuche um Investitionshilfe, Koordinationsaufgaben und Öffentlichkeitsarbeiten usw.) mannigfaltig und anspruchsvoll sind. Aus diesem Grund haben die Regionen mit der Unterstützung des Bundes und der Kantone Ende der siebziger Jahre begonnen, Geschäftsstellen (Regionssekretariate) einzurichten.

[49] Botschaft vom 6. Juli 1983 über Massnahmen zur Stärkung der mittel- und langfristigen Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft (BBl 1983 III 481).
[50] Vgl. Botschaft vom 16. Mai 1973 über Investitionshilfe für Berggebiete (BBl 1973 I 1619).

Mit der durch das neue IHG angestrebten Förderungskonzeption und Arbeitsteilung wird das Tätigkeitsspektrum der regionalen Träger noch anspruchsvoller (Erarbeitung und Aktualisierung der mehrjährigen Realisierungsprogramme, Einführung von Massnahmen zur Überwachung der Konzeptrealisierung, Erarbeitung von Erfolgskontrollen), und mit der Dezentralisierung des Vollzuges werden ihre Kompetenzen erweitert. Zur Sicherstellung eines reibungslosen Vollzuges erscheint es daher sinnvoll, die Einrichtung regionaler Geschäftsstellen gesetzlich zu verankern.

Art. 17 Entwicklungskonzepte

Das regionale Entwicklungskonzept ist ein geeignetes Instrument, um eine gemeinsam erarbeitete Entwicklungspolitik in die Tat umzusetzen. Es enthält die anzustrebenden Entwicklungsziele, lotet die zu fördernden Entwicklungspotentiale aus und zeigt auf, welche oganisatorischen und baulichen Massnahmen und Aktionen notwendig sind, damit die Ziele verwirklicht werden können. Es dient zusammen mit dem mehrjährigen Realisierungsprogramm auch als Grundlage für die Förderung und Koordination der verschiedenen innerregionalen Aktivitäten der öffentlichen Körperschaften und privaten Organisationen oder Personen sowie der Beurteilung der Investitionshilfegesuche.

Aufgrund der guten Erfahrungen, die mit den Entwicklungskonzepten bisher gemacht worden sind, soll im neuen IHG an der Verpflichtung der Ausarbeitung solcher Konzepte festgehalten werden. Darüber hinaus sind die regionalen Entwicklungsträger auch verpflichtet, durch geeignete Massnahmen die Realisierung der Konzepte zu überwachen.

Die Anforderungen an die Ausarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte sind in den Richtlinien des EVD von 1989 geregelt.

Die Raumplanung ist das Instrument, über welches die raumwirksamen Aktivitäten aufeinander abgestimmt werden. Sie beinhaltet in den Richtplänen der Kantone behördenverbindliche und in den Nutzungsplänen der Gemeinden grundeigentümerverbindliche Regelungen. Damit eignen sich die raumplanerischen Instrumente ausgezeichnet, um die entwicklungspolitischen Ideen und Vorhaben räumlich umzusetzen. Bedingung ist jedoch, dass das regionale Entwicklungskonzept frühzeitig mit der kantonalen und regionalen (soweit eine solche vorliegt) Richtplanung abgestimmt wird und umgekehrt. Mit dieser räumlichen Konkretisierung werden die Realisierungschancen der Entwicklungskonzepte insofern erhöht, als nutzungsplanerische Randbedingungen die Verwirklichung entwicklungsfördernder Aktivitäten massgeblich mitbestimmen. In diesem Sinne ist die in Absatz 3 dieses Artikels geforderte Abstimmung mit der Richtplanung zu verstehen. Im Gegenzug haben gemäss Raumplanungsgesetz die Richtpläne auch die regionalen Entwicklungskonzepte zu berücksichtigen. Angesichts der kantonal unterschiedlichen Verhältnisse und Verwaltungsregelungen ist es zweckmässig, wenn die Kantone selbst darüber entscheiden, in welcher Form diese Abstimmung zu erfolgen hat. Es liegt ebenfalls in ihrer Kompetenz zu verlangen, dass die regionalen Entwicklungskonzepte mit weiteren kantonalen Planungsinstrumenten (z. B. kantonale Entwicklungskonzepte oder Leitbilder) abgestimmt werden müssen.

Mit der Dezentralisierung der Vollzugskompetenzen tragen neben den Kantonen auch die Regionen eine grössere Verantwortung für die zielkonforme Konzeptrealisierung und effiziente Mittelverwendung. Aus diesem Grund sollten sie über wirksame Massnahmen [51)] verfügen, die ihnen helfen:

- die zu realisierenden und zu fördernden Massnahmen und Vorhaben zielgerichteter auszuwählen;
- die Wirkungen der Massnahmen und deren Zielerreichungsgrad als Grundlage für strategische Überlegungen zu analysieren; sowie
- die Ergebnisse und Erfahrungen systematisch auszuwerten.

Die über solche Steuerungs- und Kontrollmassnahmen erhaltenen Ergebnisse und Erfahrungen ermöglichen den Regionen nicht nur eine zielgerichtete Lenkung der regionalen Entwicklung und eine wirkungsorientierte Mittelzuordnung, sondern erleichtern ihnen auch die Überarbeitung der Entwicklungskonzepte, die Erarbeitung der Aktionspläne und Investitionsprogramme sowie die Erstellung und die Aktualisierung der mehrjährigen Realisierungsprogramme. Sie können auch als Grundlage für die Einführung eines funktionsfähigen regionalen Nutzen- und Lastenausgleichs dienen.

Art. 18 Mehrjährige Realisierungsprogramme

Im Rahmen der Revision des IHG soll der Stellenwert der Entwicklungskonzepte erhöht werden. Sie sollen stärker als bisher in die Entscheidungsprozesse (Zuteilung der Investitionshilfemittel, Auswahl der zu fördernden Vorhaben) einbezogen und als Grundlage für das regionale Handeln beigezogen werden. Zu diesem Zweck haben die regionalen Entwicklungsträger gestützt auf das Entwicklungskonzept und durch den Einbezug der Aktionsblätter und -pläne sowie die Investitionsprogramme ein mehrjähriges Realisierungsprogramm zu erstellen (Abs. 1). Dieses Realisierungsprogramm ist jährlich zu aktualisieren und hat folgende Elemente zu enthalten:

1. Eine Übersicht über die Bereiche und Teilräume, die prioritär gefördert werden sollen. Solche Förderungsprioritäten könnten beispielsweise wie folgt aussehen:
   - Verbesserung des infrastrukturellen Angebotes für den Sommertourismus in jenen Teilregionen, die einseitig vom Wintertourismus abhängig sind;
   - Verbesserung der Standortqualität für Industrie- und Gewerbebetriebe im Regionszentrum und in geeigneten Subzentren.
2. Gestützt auf die im Entwicklungskonzept enthaltenen Aktionsblätter und -pläne eine Liste über die Aktivitäten, welche die Region oder seine Geschäftsstelle vordringlich erfüllen wollen.
3. Eine Übersicht über die Gemeinden oder Teilregionen, die für die Erhaltung, Erneuerung und den Ausbau ihrer infrastrukturellen Grundversorgung weiterhin auf Investitionshilfe angewiesen sind. Dabei muss die Notwendigkeit solcher Hilfen anhand von Finanz- und Steuerkriterien (Steuerertrag, Steuerbela-

[51)] Auf Initiative des Eidg. Finanzdepartementes wurde durch das BWI der ETH Zürich in Zusammenarbeit mit dem BIGA untersucht, ob im Bereiche der Investitionshilfe die Einführung eines Steuerungs- und Kontrollsystems (Controlling) machbar sei. Die Ergebnisse dieser Studie haben gezeigt, dass eine solche Steuerung möglich und zweckmässig ist. Den Regionen soll eine als Anleitung dienende Dokumentation zur Verfügung gestellt werden.

stung, Verschuldungsgrad usw.) und unter Berücksichtigung der Leistungen des Finanzausgleichs klar begründet werden. Die Investitionshilfe darf weder mittel- noch unmittelbar zu einer Entlastung der Kantone bei ihren Finanzausgleichsleistungen führen.

Art. 19 Finanzhilfen

Die Entwicklungsregionen verfügen nur über bescheidene finanzielle Mittel. Die Kosten für den Betrieb einer Geschäftsstelle werden durch Beiträge der Gemeinden, des Kantons und des Bundes gedeckt.

In diesem Artikel wird geregelt, welche Leistungen der Regionen durch Beiträge des Bundes unterstützt werden sollen. Im Vordergrund stehen die Erarbeitung und Überarbeitung der regionalen Entwicklungskonzepte (inkl. Investitionsprogramme, mehrjährige Realisierungsprogramme und allfällige Expertenaufträge zur Vertiefung gewisser Schwerpunktbereiche) sowie die Arbeiten im Zusammenhang mit deren Realisierung (Bst. a–c).

Diese wichtigen Aufgaben verlangen von den regionalen Geschäftsstellen eine immer bessere Qualifikation. Aus diesem Grund ist es für den Bund ein besonderes Anliegen, jährliche Aus- und Weiterbildungsprogramme für diese Vollzugsverantwortlichen sowie allenfalls für weitere regionalpolitisch interessierte Kreise aus den Regionen durch Beiträge zu fördern (Bst. d).

Im Interesse einer weiteren Stärkung des Berggebietes als funktionale Einheit sollen auch der interregionale Erfahrungs- und Informationsaustausch, der Aufbau interregionaler Kooperationsnetze zum Zwecke der gemeinsamen Lösung überregionaler Probleme sowie andere Formen der interregionalen Zusammenarbeit finanziell unterstützt werden (Bst. e).

Der Bund kann an die Finanzierung der Leistungen nach den Buchstaben a–e Beiträge bis höchstens 50 Prozent der Kosten leisten. Ein Rechtsanspruch auf diese Hilfen besteht jedoch nicht.

Die vom Bund zu erbringenden Beiträge sollen in Form von Pauschalen gewährt werden. Sie sollen somit nicht mehr nur an den Kosten, die bei der Erfüllung einer Aufgabe anfallen, bemessen werden, sondern die Leistungen und Aktivitäten berücksichtigen, die vom regionalen Entwicklungsträger und seiner Geschäftsstelle oder von Experten und Organisationen erbracht werden.

Art. 20 Festlegung und Auszahlung

Absatz 1 sieht vor, dass die Beiträge gemäss Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a–c von den Kantonen selbst festgesetzt und ausbezahlt werden können. Dabei sollten Regionen, die nebst den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestleistungen (Erarbeitung der Entwicklungskonzepte und Realisierungsprogramme, Prüfung der Investitionshilfegesuche) zusätzlich noch ein breites Leistungsangebot offerieren, entsprechend honoriert werden.

Bei den Beiträgen gemäss Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben d und e handelt es sich entweder um Unterstützungen für Leistungen, die von Dritten für alle Regionen gemeinsam und für weitere regionalpolitisch interessierte Kreise erbracht werden (Aus- und Weiterbildung) oder um die Beteiligung an den Kosten überregionaler Zusammenschlüsse, die mehrere Regionen des Berggebietes umfassen können. Deshalb ist es zweckmässig, die Vollzugsaufgaben für diese Beiträge beim Bund zu belassen.

Art. 21 Beteiligung der Kantone

Die Regionalpolitik ist eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Aus diesem Grunde ist auch eine gemeinsame Finanzierung angezeigt. Diesem Aspekt wird hier Rechnung getragen, indem verlangt wird, dass der Kanton sich an der Finanzierung der in Artikel 19 Absatz 1 aufgeführten Leistungen mit mindestens 25 Prozent beteiligen muss. Dabei können alle Leistungen, die der Kanton auch unter einem anderen Titel an den regionalen Entwicklungsträger und die Geschäftsstelle gewährt, angerechnet werden. Die Erfüllung der finanziellen Beteiligung gemäss Buchstaben a bis c wird für die meisten Kantone kein Problem darstellen, da sie bereits heute entsprechende Beiträge an die Regionen oder regionalen Geschäftsstellen erbringen. Neu ist die Verpflichtung zur Mitfinanzierung bei den Aus- und Weiterbildungsmassnahmen oder andern Leistungen Dritter zugunsten der Regionen.

Art. 22 Finanzierung

Die Mittel zur Finanzierung der Beiträge gemäss Artikel 19 Absatz 1 werden, wie dies bereits heute der Fall ist, über den ordentlichen Budgetweg bereitgestellt (Abs. 1).

Das BIGA legt im Rahmen des jährlich verfügbaren Budgetkredites für jeden Kanton fest, welcher Betrag ihm zur Zusicherung und Auszahlung der Beiträge nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a–c zur Verfügung steht. Das Verfahren und die Kriterien, nach denen diese kantonalen Limiten zu ermitteln sind, werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Grundsätzlich sollten sich die Kreditlimiten jedoch aus folgenden Elementen zusammensetzen:

- einem Sockelbetrag, mit dem die Basisleistungen der Regionen (Realisierung des Entwicklungskonzepts, Ausarbeitung und Aktualisierung des mehrjährigen Realisierungsprogrammes, Vorprüfung der Investitionshilfegesuche) unterstützt werden können. Dieser wird aufgrund der Regionsgrösse (Einwohner und Anzahl Gemeinden) ermittelt;
- einem Betrag, mit dem besondere Aufgaben und Tätigkeiten, die eine Region in Ergänzung zu den Basisleistungen erbringt, abgegolten werden können;
- einem Betrag zur Finanzierung der Revision der Entwicklungskonzepte.

Auf eine gesetzliche Festlegung wird verzichtet, damit das Verfahren und die Kriterien rasch geänderten Bedingungen angepasst werden können. Im Ausmass der zugeteilten Limiten werden den Kantonen jährlich Vorschüsse ausbezahlt. Die Ende eines Jahres nicht beanspruchten Mittel können während drei Jahren auf das folgende Jahr übertragen werden. Nach Ablauf von vier Jahren haben die Kantone detailliert Rechenschaft über die Verwendung der ihnen als Vorschuss überwiesenen Mittel abzulegen. Mit dieser Regelung sollen die administrativen Aufwendungen für den Bund und die Kantone möglichst gering gehalten und eine gewisse Flexibilität in den Vollzug gebracht werden.

217.4 Vollzug

Art. 23 Kantone

Im Interesse der Vermeidung von mehrfachem Verwaltungsaufwand wird der Vollzug an die Kantone delegiert, soweit dieser im Gesetz nicht ausdrücklich dem Bund vorbehalten bleibt (Art. 19 Abs. 1 Bst. d und e).

Wie sich die Kantone zur Erfüllung ihrer Aufgaben organisieren, ist ihnen freigestellt. Sie müssen dem Bund jedoch alle vier Jahre im Rahmen einer Erfolgskontrolle Bericht über den Vollzug erstatten. Darin ist eine Gesamtbeurteilung der Entwicklung während der Betrachtungsperiode vorzunehmen und aufzuzeigen, welche Projekte und Programme realisiert und welche Entwicklungsziele erreicht werden konnten.

Art. 24 Bundesaufsicht

Der Bund übt die Aufsicht über den Vollzug aus. Er trifft die zur Erfüllung dieser Aufgabe und zur Koordination der kantonalen Tätigkeiten notwendigen Vorkehrungen und steht den Kantonen beratend zur Seite. Er sorgt für eine systematische Auswertung der gemachten Erfahrungen und gewonnenen Erkenntnisse. Er kann dazu externe Experten beiziehen.

217.5 Rechtsschutz (Art. 25)

Verfügungen des BIGA sowie die letztinstanzlichen kantonalen Entscheide können an die Rekurskommission EVD weitergezogen werden. Diese entscheidet endgültig, da aufgrund von Artikel 99 Buchstabe h des Bundesrechtspflegegesetzes (OG; SR *173.110*) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig ist. Bei den von den Kantonen und vom BIGA getroffenen Entscheiden handelt es sich um Bewilligungen oder Verweigerungen von Darlehen oder Beiträgen, auf die kein Rechtsanspruch besteht.

217.6 Schlussbestimmungen

Art. 26 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit diesem Artikel wird das geltende Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete aufgehoben. An seine Stelle tritt das vorliegende Bundesgesetz.

Art. 27 Referendum und Inkrafttreten

Als Bundesgesetz unterliegt der Entwurf dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 2 der Bundesverfassung. Mit Absatz 2 wird der Bundesrat ermächtigt, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen.

22 Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (REGIO PLUS)

221 Allgemeines

221.1 Räumliche Abgrenzung

Als ländliche Räume im Sinne dieses Programmes gelten die Regionen gemäss Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete und ländliche Regionen ausserhalb des Berggebietes. Die Liste der IHG-Gebiete ist dem Revisionsentwurf zu die-

sem Bundesgesetz beigelegt, die Liste ländlicher Regionen und Gemeinden ausserhalb des Berggebietes ist im Anhang zum Entwurf des Bundesbeschlusses zu finden.

Dieser Perimeter ist nach Kriterien bestimmt, die von der OECD im Rahmen ihres Programmes für die ländliche Entwicklung definiert wurden und somit OECD-weit Anwendung finden. Es wird dabei unterschieden nach drei Raumkategorien, nämlich nach Regionen mit «überwiegend ländlicher Struktur», solchen mit «relativ ländlicher Struktur» und überwiegend «städtischen» Regionen. Nachfolgend und vor allem in den analytischen Grundlagen (Anhang zur Botschaft) werden auch die Begriffe «rurale», «semi-rurale» und «urbane» Regionen verwendet oder die beiden ersten Kategorien unter «ländlich/rural» zusammmengefasst, während für die dritte «städtisch» oder das Synonym «urban» verwendet wird.

221.2 Zusammenfassung der Problemanalyse und regionalpolitische Folgerungen [52)]

Struktur- und Entwicklungsmerkmale von Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wohlstand sind Schlüsselgrössen der regionalwirtschaftlichen Analyse. Die quantitativen Analysen über die Bevölkerungsentwicklung 1980–1990 und über die Arbeitsplatzentwicklung 1985–1991 weisen in dieser Zeitspanne für die Gesamtheit der ländlichen Regionen der Schweiz keine schwerwiegenden Nachteile gegenüber städtischen Gebieten auf. Diese Beurteilung wird geprägt durch die Zunahme der Pendler-Mobilität und die entsprechend positive Bevölkerungsentwicklung ländlicher Regionen in Erreichbarkeit der Arbeitsplatzzentren.

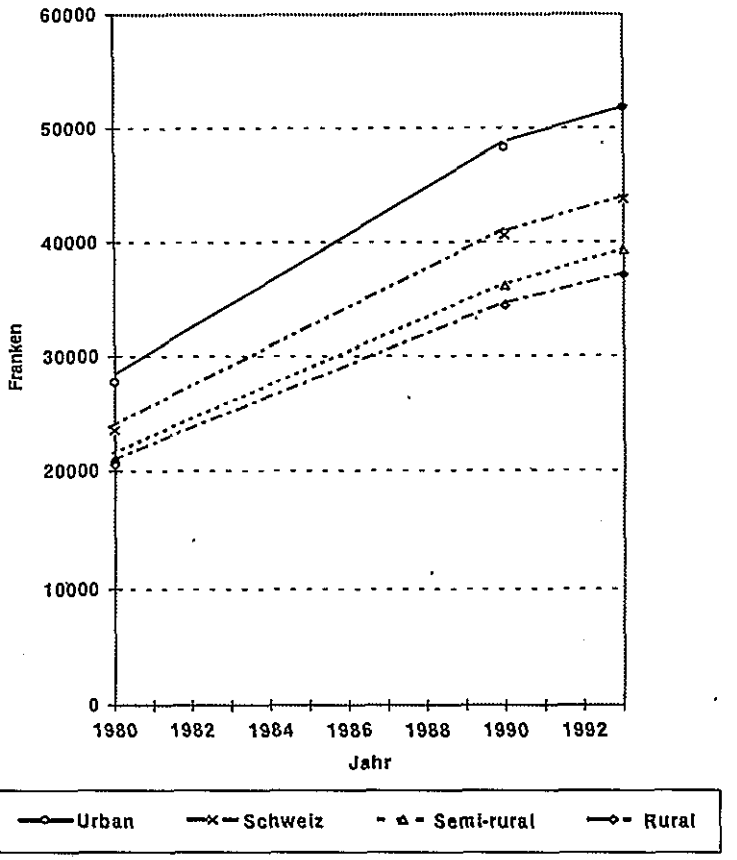
Die qualitative Analyse der Bevölkerung ergibt ein etwas anderes Bild. In der Regel sind es die ländlichen Regionen, die überdurchschnittliche Anteile an sogenannt «abhängiger Bevölkerung» (Jugendliche und ältere Leute) aufweisen. Das Ausbildungsverhalten der über 15jährigen Bevölkerung neigt dort vergleichsweise stärker zur Grund- und Berufsausbildung als zu höheren Schulabschlüssen. Darin ist ein Abbild der Unterschiede der regionalen Arbeitsplatzstrukturen zu erkennen: Relativ wertschöpfungsstarke Arbeitsplätze befinden sich vor allem in den dichter besiedelten Gebieten, während die ländlichen Regionen grössere Anteile an wertschöpfungsschwachen Branchen aufweisen.

Letztlich drücken sich diese Strukturdefizite des ländlichen Raumes in den zunehmenden Disparitäten der Pro-Kopf-Volkseinkommen (VE/Kopf) aus. Die unterschiedliche Entwicklung der Kantonsgruppen «urban», «semi-rural» und «rural» während der Wachstumsphase in den achtziger Jahren ist in der Grafik 4 verdeutlicht.

[52)] Der Anhang zu dieser Botschaft enthält eine ausführlichere Darstellung der Entwicklungs- und Strukturmerkmale nach ruralen, semi-ruralen und urbanen Gebieten der Schweiz.

Volkseinkommen pro Kopf 1980, 1990, 1993
Entwicklung nach Kantonsgruppen

Grafik 4



Quelle: BFS

Die Differenz in absoluten Zahlen wuchs in dieser Periode zwischen der urbanen und semi-ruralen Gruppe von 6727 auf 12 452 Franken und zwischen der urbanen und ruralen Gruppe von 7216 auf 14 591 Franken.

Eine Interpretation der Grafik ist auf verschiedene Weise möglich. Man geht entweder davon aus, dass auch die VE/Kopf der ruralen Kantonsgruppe im Betrachtungszeitraum durchschnittlich um 4,7 Prozent pro Jahr zugelegt haben und sieht demnach keinen besonderen regionalpolitischen Handlungsbedarf.[53] Oder man richtet

[53] In der Studie von Hauser und Graf über die regionalen Auswirkungen des GATT wurde allen Regionen ein Wachstumsgewinn aus diesen Verträgen attestiert. Der Aspekt, dass die interregionalen Disparitäten trotzdem zunehmen können, wurde aber unzureichend berücksichtigt.

das Augenmerk eher auf die stetige Zunahme der absoluten Disparitäten und zieht daraus den gegenteiligen Schluss.

Der ländliche Raum im Alpen-, Mittelland- und Juragebiet umfasst 40 Prozent der Bevölkerung auf 80 Prozent der Landesfläche. Die positive Entwicklung der Bevölkerungszahlen einiger ländlicher Regionen in den letzten Jahren ging nicht einher mit einer entsprechenden Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft, die Folgen zeigten sich vielmehr in zunehmenden Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsort und damit in einer starken räumlichen Mobilitätssteigerung. Die Wirtschaftsdaten in ländlichen Gebieten weisen demgegenüber in die Richtung von Arbeitsplatzverlusten und relativen Wohlstandseinbussen.

Aus dem sich abzeichnenden und von Reformen bundespolitischer Aufgaben mitgeprägten weiteren Strukturwandel in den ländlichen Regionen lässt sich – unter den heutigen Voraussetzungen – eine weitere Zunahme der wirtschaftlichen und wohlstandsmässigen Unterschiede zwischen Stadt und Land ableiten. Eine aktive Förderung der räumlichen Mobilität, die zwar indirekt einen Beitrag zur Einkommenszunahme in den ländlichen Gebieten beigetragen hat, kann nicht Gegenstand eines nachhaltigen raumordnungspolitischen Programmes sein. Zu gross sind bereits die derzeitigen Aufgaben, die allen Ebenen in unserem Lande mit der Siedlungsentwicklung und der Mobilität erwachsen. Weitere würden dazu kommen, die unseren föderalistischen Staat auf die Dauer in Frage stellten.

Der Bundesrat ist sich ebenso bewusst, dass sich in der Schweiz rund 60 Prozent der Bevölkerung auf 20 Prozent der Landesfläche, vor allem in Regionen des Mittellandes, konzentrieren. Die raumwirksamen Sektoralpolitiken werden zunehmend mit einem Handlungsbedarf in diesen dicht besiedelten Gebieten unseres Landes konfrontiert. Die kostspielige innere und äussere Erschliessung der Zentren, unvollkommen spielende Stadt-Umland-Beziehungen, z. B. in den Bereichen des Nutzen- und Lastenausgleichs, der Bildungs- und Kulturpolitik, des durch die sehr hohen Preise beeinträchtigten Boden- und Wohnungsmarkts, der Umweltprobleme, der sozialen Entwicklungen und der durch diese Faktoren hervorgerufenen Segmentierung der Gesellschaft in den Städten, werden heute als nationale Herausforderungen anerkannt.

Der Bundesstaat hat eine Mitverantwortung bei der Lösung dieser Aufgaben zu tragen, denn nur ein funktionsfähiges Städtesystem ist längerfristig Garant für die Stellung der Schweiz im internationalen Wettbewerb. Diese Verantwortung wird vor allem im Rahmen sektoralpolitischer Aufgabenerfüllung wahrgenommen.

Neben der Bedeutung des funktionsfähigen Städtesystems für die Entwicklung der ländlichen Gebiete wird vom Bundesrat aber auch anerkannt, dass ländliche Regionen selbst wesentliche Beiträge zur Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft leisten. Diese Leistungen werden durch die Landwirtschaft, den Tourismus, die exportorientierten Klein- und Mittelbetriebe direkt am Markt oder durch die Funktionen der ländlichen Regionen als Zulieferer für die Wirtschaft in den Zentren und als Kultur-, Ausgleichs- oder Erholungsraum für die städtische Bevölkerung indirekt erbracht. Die Vorlage eines interdisziplinären Aktionsprogrammes, das den Strukturwandel im ländlichen Raum begleiten soll, ist die Folgerung aus diesen Überlegungen. Sie geht nicht von einem Gegensatzdenken Stadt–Land aus.

221.3 Zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten im ländlichen Raum

Wichtigster Ausgangspunkt für die wirtschaftliche (Weiter-)Entwicklung von Teilräumen ist immer und überall der vorhandene Bestand an Ressourcen und Rahmenbedingungen und deren Einbettung in soziale und ökonomische Strukturen.

Die Antwort, wie sich diese Entwicklungsvoraussetzungen in ländlichen Regionen präsentieren, kann angesichts der Diversität nicht generell gegeben werden. Trotzdem kann für die Konzeption eines Förderungsprogrammes davon ausgegangen werden, dass in diesen Gebieten Humankapital und Ressourcen vorhanden sind, die zur Zeit nicht oder schlecht genutzt werden.

Als wichtigste natürliche Ressource im ländlichen Raum gelten seit jeher die verhältnismässig intakten und attraktiven Landschaften mit ihrer vielfältigen Eignung als Wasserlieferant, als Produktionsraum für die Landwirtschaft und die Forst- und Holzwirtschaft sowie als Erholungsraum.

Bei dem gegenwärtigen Strukturwandel, dem insbesondere die Landwirtschaft ausgesetzt ist, wird es für diesen Erwerbszweig sehr wichtig sein, alle noch vorhandenen Potentiale im Rahmen einer auf die Nachfrage abgestimmten und umweltgerechten Produktion möglichst vollständig auszuschöpfen. Dabei liegt der eigene Spielraum der Landwirte vor allem im optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren und in der Realisierung von Kosteneinsparungsmöglichkeiten (überbetrieblicher Maschineneinsatz, Betriebsgemeinschaften, gegenseitige Arbeitsteilung und Spezialisierung, usw.).

Auch wenn die Weiterverarbeitung von Produkten und die Direktvermarktung nicht als Allheilmittel für die Landwirtschaft gepriesen werden darf, bedeutet sie für nicht wenige Bäuerinnen und Landwirte eine Chance für die langfristige Erhaltung ihrer Betriebe.

Bei allen Schwierigkeiten (sinkende Holzpreise durch Billigimporte, Verschlechterung des Gesundheitszustandes des Waldes, usw.) gibt es auch in der Holz- und Forstwirtschaft immer noch Potentiale, die brachliegen: z. B. die Chance, das Holz vermehrt in der Region selbst zu verarbeiten und das grosse Potential an Energieholz (Holzschnitzel) zu nutzen.

Ansätze für eine zukunftsträchtige Entwicklung bietet auch der ländliche Fremdenverkehr. Die augenblickliche Tendenz, kürzer aber häufiger zu verreisen, die Anziehungskraft intakter Standorte auf Städter, das gesunde Leben usw. begünstigen einen Ausbau dieser Tourismusform (z. B. Ferien auf dem Bauernhof) ausserhalb des Alpenraumes. Ähnlich wie in der gesamten Wirtschaft gilt es auch hier, neue Produkte (Innovationen) mit einer geschickten Werbung (ungewohnte, kombinierte Angebote) einer immer anspruchsvolleren Kundschaft anzubieten.

Der ländliche Tourismus kann für die Landwirtschaft, die darin Absatzmärkte für lokale und regionale Produkte findet, eine echte Diversifizierung bedeuten. Er kann – bei bescheidenen Direktinvestitionen und einem hohen Multiplikatoreffekt – zusätzliche Einkommensquellen und Arbeitsplätze für die örtliche Bevölkerung erschliessen, mit denen insbesondere der Strukturwandel der Landwirtschaft abgefedert werden kann.

Was die Berggebiete betrifft, weist dort – bei einem nur sehr begrenzt möglichen touristischen Mengenwachstum – vor allem der auf qualitative Verbesserungen ausgerichtete Tourismus gute Entwicklungsaussichten auf. Angesichts gewisser touristischer Übernutzungen mit entsprechenden Umweltschäden ist allerdings eine Neuorientierung unumgänglich, und sie findet bereits statt. Ein starker Tourismus

schafft auch in anderen Branchen (Baugewerbe, Detailhandel usw.) Arbeitsplätze und vor allem für die Landwirtschaft vielfältige Nebenerwerbsmöglichkeiten, die genutzt werden sollten.

In den ländlichen Regionen sind mehr Klein- und Mittelbetriebe vorhanden als im schweizerischen Durchschnitt. Gerade in einer Zeit des starken technologischen und wirtschaftlichen Wandels kann diese Betriebsgrössenstruktur eine weitere Chance für den ländlichen Raum darstellen. Klein- und Mittelbetriebe haben aufgrund ihrer übersichtlichen Struktur, ihrer kurzen Informations- und Entscheidungswege, ihrer erhöhten Flexibilität und Fähigkeit, anstelle von Massenprodukten massgeschneiderte Lösungen anzubieten und Marktnischen zu bearbeiten, optimale Voraussetzungen, auf solche Veränderungen zu reagieren. Damit diese Chancen in Zukunft intakt bleiben, werden neben den Umstrukturierungsprozessen insbesondere neue Formen intensiver zwischenbetrieblicher und möglicherweise sektorübergreifender Zusammenarbeit notwendig sein.

Damit alle diese Potentiale zum Tragen kommen können, braucht es entsprechende Humanressourcen. Auch hier verfügen die ländlichen Gebiete über eine Reihe von Trümpfen, welche die örtliche Dynamik stimulieren können. Zu nennen sind hauptsächlich der Gemeinschaftssinn, Qualitätsbewusstsein, gute Arbeitsmoral der Arbeitskräfte, gut motivierte, initiative Leute mit Unternehmergeist.

221.4 Das Programm REGIO PLUS

221.41 Der Förderungsansatz

Die Erkenntnis, dass sich der Strukturwandel im ländlichen Raum in Zukunft akzentuieren wird, die Tatsache, dass der Bund eine Mitverantwortung trägt, um diese Herausforderung anzunehmen und die Überzeugung, dass in den ländlichen Gebieten Potentiale bei den verschiedenen Produktionsfaktoren vorhanden sind, denen es einen Impuls zu verleihen gilt, haben den Bundesrat veranlasst, dieses Programm REGIO PLUS vorzulegen.

Das Programm verfolgt verschiedene Strategien, die sich aus regionalwissenschaftlichen Erkenntnissen der letzten Jahre ergeben haben und sich vor allem in der Politik mittel- und nordeuropäischer Länder als Trend abzeichnen.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen und die Grenzen, an die die klassischen regionalpolitischen Instrumente stossen, fordern auch von der Regionalpolitik die Suche nach neuen Wegen. Ein erfolgversprechender Ansatz zeigt sich darin, dass von den Behörden aller Ebenen versucht wird, vermehrt die Mechanismen, Strukturen und Systeme zu fördern als umfangreiche zweckgebundene Transferzahlungen zu leisten. Es geht dabei z. B. um Strukturen zur Förderung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches zwischen regionalen Akteuren, um den Zugang zu überregionalen Informationsbörsen über Themen wie joint ventures, Finanzierungsmöglichkeiten oder interregionale Kooperationen.

Die Grundlage dazu sind lokale und regionale Netzwerke als eine fest vereinbarte Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und/oder Institutionen, die darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu verbessern. Solche Netzwerke kommen nach dem Grundsatz der endogenen Entwicklung zustande. Zur permanenten Aufgabe wird es, regionale Stärken zu erkennen. Defizitanalysen haben allein den Zweck, Wege zum Ausbau vorhandener Stärken aufzuzeigen, und dienen nicht mehr dazu, regionalen Unterstützungsbedarf zu belegen.

Solche Netzwerke sind auch im ländlichen Raum nicht eine Erfindung unserer Zeit. Bereits im vergangenen Jahrhundert entstanden z. B. die landwirtschaftlichen Genossenschaften oder die Raiffeisenbanken aus ähnlichen Überlegungen. Was die Zukunft dieser bestehenden und neu entstehender Netzwerke jedoch prägen wird, ist ihre Fähigkeit, sich – auch wenn sie nur auf den regionalen Markt ausgerichtet sind – nicht nur dem regionalen, sondern auch dem nationalen und internationalen Wettbewerb zu stellen. Zudem waren die bisherigen Netzwerke sehr sektoriell geprägt; in Zukunft wird nur ein querschnittsbezogenes, integriertes Vorgehen mit der Beteiligung der verschiedensten Partner eine positive Entwicklung mit sich bringen.

Die Existenz solcher regionaler Netzwerke ist allerdings erst eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zum Erfolg: Informationen und Erfahrungen müssen auch in einem grösseren geographischen Rahmen ausgetauscht werden können. In der EU wird mit dem LEADER-Programm seit einigen Jahren eine Massnahme zur Förderung ländlicher Entwicklungsinitiativen umgesetzt, die dem europaweiten Informations- und Erfahrungsaustausch unter den über 200 mitwirkenden Regionen eine grosse Aufmerksamkeit widmet. Das anfänglich nur mit schriftlichen Unterlagen und Seminarien funktionierende Netzwerk ist inzwischen mit einer INTERNET-Struktur (LEADERNET) ergänzt worden.

Subsidiarität bedingt Selektivität. Obwohl objektiv festgestellt werden kann, dass der Strukturwandel in der Landwirtschaft Hauptauslöser für die Konzeption von REGIO PLUS war, ist das Programm nicht ein Ersatz für die bisherigen Stützungsmassnahmen in diesem Sektor und beabsichtigt auch nicht, die einzelbetrieblichen Direktzahlungen zu ergänzen. Die Agrarpolitik des Bundes hat dazu selbst die notwendigen Vorkehrungen getroffen; auch etliche Kantone haben bereits Massnahmen zur Bewältigung dieses Strukturwandels eingeleitet. Mehrheitlich werden diese künftigen Instrumente aber agrarpolitisch und nicht regionalpolitisch, d. h. einzelbetrieblich oder allenfalls sektoriell, nicht aber querschnittsbezogen ausgerichtet sein.

Das Programm REGIO PLUS ist aus Subsidiaritätsüberlegungen auf 70 Millionen Franken beschränkt. In der Vernehmlassung hat sich gezeigt, dass in den ländlichen Gebieten u. U. bereits zu grosse Hoffnungen bestehen. Das Instrument will hinsichtlich der Projektförderung nur Impulse geben. Deshalb müssen Vorhaben mit Beispielcharakter selektioniert werden und aus dem gleichen Grunde werden auch diese nur während der heiklen Anlaufzeit unterstützt. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass der Engpass derartiger Kooperationsnetzwerke im Weg von der Idee über die Konzeption zur Arbeitsaufnahme besteht, da sich diese Vorleistungen nicht kommerziell verwerten lassen.

Ein wichtiger Bestandteil des Programmes wird daneben in der Einbindung dieser regionalen Projekte in ein nationales Netz zum Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch, unter Umständen auch in das LEADERNET sein. Nur so ist die räumliche Verbreitung der Beispielhaftigkeit gewährleistet, nur so können «gute Erfahrungen» von andern übernommen werden und nur so kann vermieden werden, dass sich «schlechte Erfahrungen» andernorts wiederholen. Die Förderung des Entstehens und Funktionierens eines derartigen Netzes wird eine der wichtigen Bundesaufgaben in diesem Programm sein.

221.42 Bewertung des Programmentwurfs durch die OECD

Seit 1991 beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe im Auftrag des OECD-Rats mit dem ländlichen Raum, weil die Bewältigung des künftigen Strukturwandels in diesen Gebieten heute als OECD-weite Aufgabe anerkannt wird. Damit sich die Schweiz, die selbst aktiv an diesem OECD-Programm teilnimmt, auf diese internationalen Erfahrungen abstützen kann, wurde der Entwurf von REGIO PLUS im Auftrag des Bundesrats 1994 dieser Organisation zu einer sogenannten ex-ante-Evaluation unterbreitet. Neben der Bewertung einer ausführlichen Dokumentation weilte eine Gruppe von OECD-Experten im Sommer 1994 während einer Woche in verschiedenen ländlichen Regionen des Jura, des Mittellandes und der Alpen, um sich durch Gespräche mit regionalen Akteuren ein Bild über die kommenden Aufgaben zu machen.

Die Ergebnisse dieser Evaluation wurden im April 1995 in einem Bericht publiziert.[54] Die OECD hat den Programmentwurf wie folgt beurteilt (Auszug aus der Zusammenfassung):

«Im Hinblick auf die zukünftigen strukturellen Anpassungen im Landwirtschaftssektor und die Tendenz der räumlichen Konzentration der Industrie und Dienstleistungen, sind für die Entwicklung der ländlichen Gebiete der Schweiz, wie in den andern Ländern der OECD, geeignete strukturelle Massnahmen unerlässlich. Die Probleme und Herausforderungen der ländlichen Entwicklung stellen sich nicht mehr einfach und einheitlich, sondern vielschichtig und vielfältig. Sie müssen kleinräumig spezifisch, aber im jeweiligen regionalen Zusammenhang gelöst werden, auch unter Beachtung der zunehmenden Integration der ländlichen Räume in die nationale und internationale Wirtschaft.

Moderne ländliche Entwicklungspolitik muss daher in jeder Beziehung – sektoral und räumlich – grenzüberschreitend konzipiert werden. Entwicklungsinitiativen müssen «von unten», aus der Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure, hervorgebracht werden. Sie bedürfen jedoch eines konsistenten Ordnungsrahmens, um auch gesamtwirtschaftlich zielführend sein zu können. Durch die Vernetzung lokaler und regionaler Entwicklungsinitiativen können deren Erfolgsaussichten verbessert und Synergien gefördert werden.

Angesichts der aktuellen Problemlagen und der sich abzeichnenden globalen Entwicklungstrends ist der Bund gefordert, seinen Beitrag zur Schaffung eines solchen Gesamtrahmens für die Entwicklung der ländlichen Regionen der Schweiz zu leisten. Er muss deshalb aktiv an der Lösung der ländlichen Probleme mitwirken, weil er häufig selbst über seine raumwirksamen Sektoralpolitiken, wie z. B. die Agrarpolitik, die Verkehrspolitik usw., die Mitverantwortung für ihre Entstehung trägt.

Die Politik für die ländlichen Regionen ist unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten und mit gesamtwirtschaftlicher und -gesellschaftlicher Perspektive zu gestalten. Sie ist nicht allein ausgleichsorientiert zu konzipieren, sondern künftig verstärkt auch auf die Verbesserung allokativer Effizienz durch bessere Ausnutzung der jeweiligen regionalen Entwicklungspotentiale auszurichten.

[54] OCDE – Groupe du Conseil sur le développement rural, Examen de l'OCDE de la politique rurale Suisse, Paris 1995.

Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist dabei auch den Belangen des Natur- und Umweltschutzes sowie der Erhaltung des kulturellen Erbes Rechnung zu tragen. Die reiche Vielfalt der Schweizer Kulturlandschaften – auch als Vorteile («aménités») bezeichnet – bildet nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch ein bedeutsames Kapital, das es zu schützen und mit Vorsicht zu nutzen und auf eine Art und Weise zu erschliessen gilt, dass die ländliche Bevölkerung weiterhin in ihren Gebieten leben und arbeiten kann.

Das Programm REGIO PLUS ist ein nach marktwirtschaftlichen Kriterien konzipiertes mehrdisziplinäres Impulsprogramm. Es versucht, der Politik für die ländlichen Räume der Schweiz ein Format zu geben, das den veränderten nationalen und internationalen Bedingungen und Anforderungen entspricht. Es fügt sich in eine Reihe ähnlicher Bemühungen in andern OECD-Mitgliedsländern und ist daher auch international von grossem Interesse. Das Programm muss jedoch als ergänzendes Element zum existierenden Instrumentarium der Raumordnungspolitik in der Schweiz begriffen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Erwartungen zu hoch gesteckt und enttäuscht werden.

REGIO PLUS basiert auf einer Beurteilung der Probleme und Perspektiven räumlicher Entwicklung, die sich im Kern deckt mit den Ergebnissen der Arbeit des OECD-Programms «Ländliche Entwicklung». Es betont die Vielgestaltigkeit und Vielschichtigkeit der ländlichen Probleme, vertraut aber auf die Vielfalt der ländlichen Potentiale. Es erkennt die Notwendigkeit eines räumlichen, sektorübergreifenden Herangehens, das neben ökonomischen und sozialen Aspekten (Wachstum und Beschäftigung), auch ökologische und kulturelle Belange (Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaften) mit einbezieht. Es teilt die Überzeugung, dass erfolgreiche ländliche Entwicklungspolitik eines nationalen Rahmens und der Vernetzung bedarf, damit lokale und regionale Initiativen «von unten» die notwendige Dynamik und Wirkung entwickeln können.

Bei begrenztem finanziellem Mittelvolumen ist REGIO PLUS ein erfolgversprechender Versuch, durch das Anregen von Geist und Ideen, durch die Unterstützung regionsspezifischer Initiativen und konkreter Zusammenarbeit vor Ort, den ländlichen Regionen positive Zukunftsperspektiven zu sichern.

Die Potentiale der ländlichen Räume der Schweiz, mit der Schönheit ihrer Kulturlandschaften, intakter Umwelt, attraktiven Ortschaften und lokal verwurzelten, qualifizierten Bewohnern repräsentieren einmalige komparative Vorteile der Schweizer Wirtschaft, die es im Sinne einer marktwirtschaftlichen Erneuerung zum Wohle des ganzen Landes besser zu nutzen gilt. Das Programm REGIO PLUS bietet hierzu einen erfolgversprechenden Ansatz. Die von allen Seiten erklärte Bereitschaft, zum Erfolg von REGIO PLUS und der ländlichen Entwicklungspolitik in der Schweiz beizutragen, ist ein ermutigendes Signal.»

Der Bericht enthält neben dieser generellen Beurteilung eine Anzahl Ergänzungs- und Korrekturempfehlungen. Diese sind in der überarbeiteten Fassung von REGIO PLUS berücksichtigt, soweit sie für das Programm selbst und nicht für die spätere Umsetzung massgebend sind. Auch für diese spätere Phase hat aber die OECD-Evaluation bereits wertvolle Hinweise geliefert.

221.5 Inhalt und Rechtsform des Bundesbeschlusses

Für die Ausrichtung der vorgesehenen Bundesbeiträge bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Da die Massnahmen zeitlich befristet werden sollen, ist nach Artikel 6 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR *171.11*) die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu wählen.

222 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Zweck

Der Bund will im ländlichen Raum bei der Bewältigung von wirtschaftlichen Strukturanpassungen mithelfen, die nicht unwesentlich durch den zu erwartenden Rückgang des primären Sektors infolge agrarpolitischer Reformen bedingt sind. Neben der Landwirtschaftspolitik haben bisher weitere bundespolitische Aufgaben (öffentlicher Verkehr, Post und Telekommunikation, Armee), die sich zurzeit in einer Phase grundlegender Änderungen befinden, die Strukturen ländlicher Regionen stark mitgeprägt. Der Bund trägt deshalb eine Mitverantwortung, diese Gebiete bei der Anpassung an neue marktwirtschaftliche Herausforderungen zu unterstützen.

Das Programm REGIO PLUS verfolgt nicht das Ziel, den Strukturwandel aufzuhalten. Vielmehr geht der Bund von der Überzeugung aus, dass in ländlichen Gebieten Besonderheiten und spezifische Entwicklungspotentiale vorhanden sind, die nicht erschlossen sind oder nur ungenügend ausgeschöpft werden. Dies betrifft z. B. den ländlichen Tourismus, branchenübergreifende Kooperationen der Industrie und des Gewerbes sowie die Verwertung und Vermarktung lokaler und regionaler Produkte. Solche Potentiale stellen in intakt gebliebenen Räumen einmalige komparative Vorteile der schweizerischen Wirtschaft dar, die es im Sinne einer marktwirtschaftlich orientierten Erneuerung zum Wohle des ganzen Landes zu nutzen gilt.

Damit diese Potentiale optimal genutzt werden können, sind neben dem nötigen Wissen und Kapital vor allem neue Zusammenarbeitsformen innerhalb des privaten und öffentlichen Sektors und zwischen diesen Sektoren notwendig, d. h. lokale, regionale und überregionale Netzwerke. Ausgangspunkt ist, dass branchenübergreifende Kooperationen bisher im ländlichen Raum nicht stark verbreitet sind. REGIO PLUS will solchen Kooperationen und Projekten durch Anreize im Sinne einer Starthilfe Impulse verleihen und dadurch brachliegende Fähigkeiten und Potentiale mobilisieren. Um Synergie- und Ausbreitungseffekte zu ermöglichen, wird die Einbindung solcher Projekte in ein nationales und allenfalls internationales Netz, das dem Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch dient, ein weiteres unumgängliches Element von REGIO PLUS bilden. Das Aktionsprogramm ist auf zehn Jahre befristet und wird einer Evaluation unterzogen.

Art. 2 Ländlicher Raum

Absatz 1: Der Bundesbeschluss soll im ländlichen Raum dynamisch und flexibel überall dort zum Einsatz kommen, wo regionale Herausforderungen und Probleme identifiziert werden. Der örtliche Geltungsbereich beschränkt sich daher nicht nur auf das bisher geltende, im Zusammenhang mit dem IHG definierte Berggebiet, sondern er wird ergänzt durch weitere ländliche Gebiete (vgl. Anhang des vorliegenden Bundesbeschlusses). Im Vergleich zum IHG-Fördergebiet bedeutet dies

eine flächenmässige Ausweitung von rund 14 Prozent. Ausgeschlossen sind alle städtischen Regionen und die meisten mittelgrossen Agglomerationen.

Für REGIO PLUS wird das unter Ziffer 124 erläuterte Konzept des «potentiellen Fördergebietes» angewandt, bei dem die Grundsätze der Selektivität und Subsidiarität des Instrumenteneinsatzes nicht durch eine Einschränkung auf einen kleinen Raum gewährleistet werden, sondern durch andere Kriterien. Das globale Kriterium ist der beschränkte Kreditrahmen, der beantragt wird. Die Kriterien der Projektselektion sind unter Artikel 3 erläutert.

Die Definition des ländlichen Raumes erfolgt aufgrund von Indikatoren, wie sie die OECD in ihren Mitgliedsländern anwendet. Diese unterscheidet, wie unter Ziffer 221.1 dargestellt, nach drei Raumkategorien, nämlich nach Regionen mit «überwiegend ländlicher Struktur», nach solchen mit «relativ ländlicher Struktur» und nach überwiegend «städtischen» Regionen. Wir sprechen in dieser Botschaft von «ruralen», «semi-ruralen» und «urbanen» Regionen und fassen die beiden ersten Kategorien unter «ländlich» zusammen, während für die dritte «städtisch» synonym mit «urban» verwendet wird.

Die Unterscheidung nach diesen drei Raumkategorien basiert auf der Siedlungsdichte, ausgedrückt in Einwohnern je Quadratkilometer (Einw./km^2). Die Zuteilung der Regionen zu einer der drei Raumkategorien erfolgt mittels des Prozentwertes der Einwohner, die in Gemeinden mit über 150 Einw./km^2 leben:

- rurale Regionen: weniger als 50 Prozent der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km^2.
- semi-rurale Regionen: zwischen 50 und 85 Prozent der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km^2.
- urbane Regionen: mehr als 85 Prozent der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km^2.

Auf regionaler Ebene stützt sich die Abgrenzung auf MS-Regionen ab, die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Regionalprobleme in der Schweiz» (NFP 5) aus Raumplanungsregionen und Berggebietsregionen zusammengesetzt worden sind. MS bedeutet «mobilité spatiale», da diese Regionalisierung erstmals in einem Projekt zur Erforschung der räumlichen Mobilität verwendet und Mitte der achtziger Jahre in die Liste der Raumgliederungen des Bundesamtes für Statistik *aufgenommen worden ist. Diese Regionen können heute als die wichtigsten* Analyseeinheiten der Schweiz auf mikroregionaler Ebene betrachtet werden. Diese Gliederung der Schweiz umfasst 106 Einheiten, die nach Grösse und Einwohnerzahl nicht allzu stark voneinander abweichen und in der Regel dem Einzugsgebiet eines kleinen zentralen Ortes entsprechen, aber auch kulturelle sowie institutionelle Grenzen berücksichtigen.

Die nach dem IHG festgelegten Regionen fallen unter den Geltungsbereich der neuen Förderungsmassnahmen. Sie erfüllen alle die OECD-Kriterien der Ländlichkeit.

Absatz 2: Wenn sich beim Perimeter nach der Bundesgesetzgebung über Investitionshilfe für Berggebiete Änderungen ergeben, so hat dies auch Auswirkungen auf die Abgrenzung des ländlichen Raumes nach dem Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum, weil sich unter anderem der Absatz 1 dieser Bestimmung auf die IHG-Regionen bezieht. Um zu vermeiden, dass z. B. eine Gemeinde, die aus dem IHG-Berggebiet ausscheidet (vgl. Ziff. 217.1, Kommentar zu Art. 2) auch aus dem Geltungsbereich des Bundesbe-

schlusses fällt, soll der Bundesrat die Möglichkeit haben, eine entsprechende Anpassung des Anhangs vorzunehmen.

Art. 3 Unterstützte Vorhaben

Es können nur Vorhaben organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Natur unterstützt werden. Diese müssen zusätzlich noch eine Reihe strenger Voraussetzungen erfüllen und ganz bestimmte Grundeigenschaften aufweisen: Zusammenarbeitscharakter, Modellcharakter im Sinne von Innovation, Beispielhaftigkeit und Impulswirkung, Schaffung und Sicherung von Erwerbsmöglichkeiten, Übereinstimmung mit regionalen und kantonalen Planungsarbeiten sowie mit den Zielen der Umweltgesetzgebung und Raumplanung (Bst. a, b, c, e, f). Diese Projekte müssen auch dazu beitragen, die lokalen und regionalen Potentiale besser auszuschöpfen (Bst. d). Zu dieser Voraussetzung sind weiter unten einige Förderungsbereiche als Beispiele festgehalten, die für eine finanzielle Unterstützung in Betracht kommen.

Angesichts der Vielschichtigkeit der Probleme und Potentiale der ländlichen Regionen wurde darauf verzichtet, die beitragsberechtigten Vorhaben abschliessend aufzuzählen. Nur so kann ein «bottom up»-Ansatz, eine «Regionalpolitik von unten» realisiert werden, die innovative Projekte begünstigt und gegenüber der Aufnahme neuer, nicht bekannter Projekte offen und flexibel bleibt.

Buchstabe a: Gefördert werden nur Projekte, die in Form von Kooperationen ausgeführt werden. Dabei sind ganz verschiedene Zusammenarbeitsformen denkbar, sei es innerhalb des privaten Sektors zwischen verschiedenen Branchen (z. B. Landwirtschaft und Tourismus), zwischen Projektträgern des öffentlichen und privaten Sektors oder innerhalb des öffentlichen Sektors. Ausserdem können sich diese Zusammenarbeitsprojekte auf lokaler, regionaler und überregionaler Ebene abspielen. Empfänger der Bundeshilfe können natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts sein.

Neben den stark begrenzten finanziellen Mitteln des Bundes lässt sich diese Beschränkung auf partnerschaftliche Projekte mit dem hohen regionalpolitischen Zielbeitrag solcher Vorhaben und den damit verbundenen Synergien begründen. Gerade für solche Zusammenarbeitsprojekte fehlen in der Startphase oft die für eine Realisierung nötigen finanziellen Mittel. Das Förderungsprogramm des Bundes soll diese Lücke füllen und die nötigen Impulse geben.

Von einer einzelbetrieblichen Förderung wird abgesehen. Dieser Bereich ist in einzelnen Regionen teilweise durch den Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete abgedeckt (Bestandteil der 1995 beschlossenen Massnahmen, vgl. Ziff. 111.6).

Buchstabe b: Der Begriff «Modellcharakter» beinhaltet Grundeigenschaften wie die Innovation im regionalen Rahmen, die Beispielhaftigkeit oder die Impulswirkung, die Vorhaben aufweisen müssen, die in den Genuss von Beiträgen des vorliegenden Förderungsinstrumentes kommen wollen:

- Innovation: Darunter ist die Verwirklichung neuartiger, zukunftsgerichteter Vorhaben zu verstehen. Der innovative Charakter eines Projektes kann in einer bestimmten Region sowohl durch das angestrebte Ergebnis wie auch durch die Vorgehensweise – Innovation in der Organisation und Motivation ländlicher Entwicklungsinitiativen – gewährleistet werden. Das Kriterium «Innovation» ist den unterschiedlichen Situationen, wie sie im ländlichen Raum der Schweiz vorzufinden sind, jeweils anzupassen.

- Beispielhaftigkeit: Die Projekte sollen zu analogen Tätigkeiten Dritter anregen. Die aus solchen Vorhaben gewonnenen Erfahrungen sind auch anderen Interessierten in der Schweiz zugänglich zu machen. Zu diesem Zweck werden die Arbeiten, die im Rahmen des Förderungsprogrammes für den ländlichen Raum finanziert werden, über die geeigneten Kanäle bekanntgemacht und diejenigen, die sie ausgeführt haben, verpflichten sich, ihr Know-how weiterzugeben.
- Impulswirkung: Die Projekte sollen eine dauerhafte, dynamische Entwicklung zur Folge haben. Von ihnen ausgehende Impulse sollen eine Fortführung der Massnahmen über die zeitliche Geltung der Finanzhilfe hinaus ermöglichen.

Unumgänglich wird auch sein, obwohl nicht explizit aufgeführt, dass die Projektverantwortlichen über das nötige Fachwissen zur Organisation und Umsetzung des Vorhabens verfügen. Dieses muss einem Bedürfnis entsprechen. Anzustreben ist eine möglichst hohe Effizienz.

Buchstabe c: Eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine Finanzhilfe nach REGIO PLUS besteht darin, neue Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen oder zumindest bestehende Arbeitsplätze zu sichern.

Buchstabe d: Bei der Bestimmung der Förderungsbereiche ist von den Entwicklungspotentialen auszugehen, die in den ländlichen Gebieten nicht erschlossen sind oder nur ungenügend genutzt werden (vgl. Ziff. 221.3).

Zudem beschränkt sich die Unterstützung aufgrund des vorliegenden Bundesbeschlusses auf jene Zusammenarbeitsprojekte, die bis anhin nicht gefördert werden konnten und auch in absehbarer Zukunft keine Finanzhilfen des Bundes beanspruchen können (z. B. im Rahmen der Landwirtschaftsgesetzgebung oder aufgrund touristischer Förderungsinstrumente; vgl. Art. 4 Abs. 3). Folglich ist auch die im Rahmen der Vernehmlassung geforderte Berücksichtigung von Umwelt- und Energieprojekten auf der Grundlage von REGIO PLUS nicht zulässig, da hier schon verschiedene bundesstaatliche Instrumente eine Förderung ermöglichen.

Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Auswahl der im folgenden als Beispiele aufgeführten möglichen Förderungsbereiche auf Potential- und Bedürfnisanalysen diverser Entwicklungskonzepte ländlicher Regionen, auf dem Erfahrungswissen verschiedener Kantone und Bundesämter sowie der OECD und der EU auf internationaler Ebene basiert.

Ein wichtiger Ansatz für eine zukunftsträchtige Entwicklung bietet der ländliche Tourismus. Für eine Förderung durch den Bund kommen in diesem Bereich Aktionen wie die folgenden in Betracht: Organisation von touristischer Kommunikation und Information (Definition von Marketingstrategien, Gründung von Informationszentren, Erarbeiten von Broschüren), Organisation lokaler oder regionaler touristischer Angebote (Standardisierung von Angeboten, Entwicklung von Qualitätschartas, Kombination historisch, kulturell und landschaftlich bedeutender Orte zu touristischen Paketen, Konzept für «Ferien auf dem Bauernhof» mit überbetrieblichen Zusatzangeboten, Packages für Radwanderer, Themenwanderungen) usw.

Ein weiterer wichtiger Förderungsbereich stellt die Aufwertung und Vermarktung lokaler und regionaler Produkte und Dienstleistungen dar. Hier eröffnet sich ein besonders grosses Potential branchenübergreifender Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaftsbetrieben, Veredelungsgewerbe im Lebensmittelsektor, Gastgewerbe usw., das vielerorts nicht oder nicht zufriedenstellend ausgeschöpft wird. In diesem Bereich können folgende Aktionen unterstützt werden: Entwicklung von Qualitätsstrategien (Qualitätscharta), Bildung von Veredelungs- und Vermarktungsgesellschaften vor allem für Spezial- und Nischenprodukte (z. B. Bioprodukte, Spe-

zialitäten aus der Region mit Gütezeichen), Koordinationsstellen für Kontakte zwischen Landwirtschaft, Hotels, Restaurants, Lebensmittelgeschäften, usw.

Auch im industriellen Sektor sind beitragsberechtigte Vorhaben nach REGIO PLUS denkbar. Ein entsprechendes Beispiel ist im Anhang zu dieser Botschaft dargestellt, das die industrielle Aufwertung des Wassers zum Thema hat. Bei diesem Projekt geht es darum, den lokalen Industrie- und Dienstleistungssektor im Bereich des Wassers durch Unterstützung innovativer Projekte, durch Beratung und Vermittlung von Know-how zu diversifizieren. In diesem Anhang finden sich noch weitere Beispiele von Zusammenarbeitsprojekten im Sinne von REGIO PLUS.

Buchstabe e: Da regionale Entwicklungskonzepte insbesondere in den IHG-Regionen wichtige Planungs-, Führungs- und Koordinationsinstrumente darstellen, die den öffentlichen und den privaten Sektor betreffen, ist es unumgänglich, die zu fördernden Projekte mit diesen Planungsgrundlagen abzustimmen. Damit besteht auch die Gewähr, dass ein Projekt in einem Gesamtrahmen betrachtet wird und damit die gegenseitigen Einflüsse wirtschaftlicher, sozio-kultureller und ökologischer Faktoren berücksichtigt werden. Auch mit anderen Planungsarbeiten (Richtpläne, Wirtschaftsförderungskonzepte, usw.) sind die angestrebten Entwicklungsvorhaben in Übereinstimmung zu bringen.

Die Bestimmung unter Buchstabe f wurde in diesen Bundesbeschluss aufgenommen, um die Bedeutung des Landschafts-, Heimat- und Umweltschutzes sowie der Raumplanung bei der Lancierung von Entwicklungsinitativen im ländlichen Raum zu unterstreichen, auch wenn diese Gesetze ohnehin – ohne spezielle Erwähnung in diesem Beschluss – berücksichtigt werden müssten. Es geht darum, möglichst frühzeitig sicherzustellen, dass die Förderung – im Einklang mit raumplanerischen Zielen – auf umweltschonende oder umweltgerechte Vorhaben konzentriert und die Umwelt und Natur nur noch nachhaltig genutzt werden sollten. Dies auch im Bewusstsein, dass die reiche Vielfalt der Schweizer Kulturlandschaften nicht nur ökonomisch sondern auch ökologisch ein bedeutsames Kapital bildet.

Absatz 2: REGIO PLUS versteht sich als zeitlich befristete Aufbau- und nicht als Dauerhilfe. Es geht darum, in der oftmals schwierigen Planungs- und Anlaufphase eines Projektes mit einer finanziellen Unterstützung die nötigen Impulse zu verleihen. Wie verschiedene Kreise der Berggebietsförderung bestätigen können, sind bis anhin in nicht wenigen Fällen Projekte im Sinne von REGIO PLUS nicht zustande gekommen, weil es an solchen finanziellen Anreizen der öffentlichen Hand gefehlt hatte.

Absatz 3: Bauliche Massnahmen sind von einer Mitfinanzierung ausgeschlossen. Dies gebieten zum einen die beschränkten finanziellen Mittel des Bundes. Zum andern verträgt sich eine Unterstützung baulicher Massnahmen, die üblicherweise in bezug auf Planung, Realisierung und Lebensdauer des Bauwerkes eher eine langfristige Perspektive aufweisen, nicht mit der mittelfristigen Ausrichtung des Förderungsprogrammes für den ländlichen Raum und dessen Funktion als Impulsgeber und Anreizsystem. Schliesslich erlaubt bereits das IHG in einem grossen Teil des ländlichen Raumes die Unterstützung verschiedenster Infrastrukturvorhaben (Landkauf und Erschliessung von Industrie- und Gewerbezonen, Verkehrs-, Gesundheitsinfrastrukturen, usw.).

Sofern sich aus einem im Sinne von REGIO PLUS beitragsberechtigten, innovativen Vorhaben ein Bedarf für den Bau einer in den sachlichen Geltungsbereich des IHG fallenden Infrastruktur ergibt (z. B. Verkehrsinfrastruktur), so kann diese nur unter dem Titel des IHG unterstützt werden.

Entsprechend dem Impulscharakter des vorliegenden Aktionsprogrammes kommen für eine Unterstützung nur kurz- und mittelfristig ausgerichtete, konzeptionelle Vorbereitungsarbeiten in Verbindung mit konkreten, innovativen Projekten in Betracht. Es geht also nicht um die Förderung umfassender und langfristiger, regionaler Entwicklungskonzepte, wie sie im Sinne der 1989 erlassenen Richtlinien für die Berggebietsförderung in den IHG-Regionen erarbeitet wurden. Ebenfalls soll die Bildung von Entwicklungsinstitutionen nur im Zusammenhang mit der Aktivierung eines ganz spezifischen Entwicklungspotentials eines bestimmten Raumes gefördert werden.

Somit ergänzen sich REGIO PLUS und IHG gegenseitig. Komplementär zu diesen beiden Massnahmen verhält sich auch der Bundesbeschluss über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995 bis 1999. Mit INTERREG werden nur Vorhaben gefördert, die in grenzüberschreitender Zusammenarbeit konzipiert und realisiert werden.

Art. 4 Höhe der Finanzhilfen

Nach Absatz 2 darf eine Förderungsmassnahme des Bundes nicht dazu führen, dass bestehende kantonale Finanzierungsmöglichkeiten reduziert oder überhaupt nicht eingesetzt werden.

Grundsätzlich können auch nur Projekte unterstützt werden, für die keine anderen Finanzierungsquellen des Bundes aufgrund anderer Erlasse (Land- und Forstwirtschaft, Umweltschutz, Raumplanung, usw.) vorhanden sind. Damit sollen Doppelsubventionierungen vermieden und keine anderen Bundesaufgaben konkurrenziert oder deren Bestimmungen unterlaufen werden (Abs. 3).

Art. 5 Verfahren

Bei der Begutachtung der Projekte und beim Entscheidungsverfahren ist den regionalen Entwicklungsverbänden und den Kantonen eine wichtige Rolle zugedacht. Die Regionen und Kantone beurteilen, ob und in welchem Ausmass ein Projekt auf der Basis von REGIO PLUS unterstützt werden kann. Sie bereiten die einzelnen Gesuche so weit entscheidungsreif vor, dass auf Bundesebene der Entscheid- und Genehmigungsaufwand auf ein Minimum beschränkt wird und in der Regel der Antrag des Kantons übernommen werden kann.

Dieses Vorgehen mit einer weitgehenden Delegation der Vollzugskompetenzen des Bundes auf die unteren Ebenen kann auch damit begründet werden, dass die Regionen und Kantone mit den regionalen Verhältnissen, den Entwicklungsvoraussetzungen und -möglichkeiten besser vertraut sind als der Bund. Vor allem die IHG-Regionen sind aufgrund ihrer Entwicklungskonzepte sehr gut über anstehende Entwickungsinitativen im Sinne von REGIO PLUS informiert und übernehmen bei der Realisierung dieser Vorhaben oftmals wichtige Animations- und Koordinationsfunktionen. Zudem wird mit diesem Vorgehen auf bestehende Strukturen zurückgegriffen, die sich beim Vollzug regionalpolitischer Instrumente bewährt haben und damit auch über langjährige Erfahrungen verfügen. Ein Ausbau des Verwaltungsapparates erübrigt sich und der für die Gesuchsbehandlung notwendige administrative Aufwand hält sich in engen Grenzen. Die begrenzten Mittel und die Kriterien der Projektselektion führen dazu, dass pro Kanton und Region nicht viele Gesuche anfallen.

Der Gesuchsweg verläuft somit wie folgt: Die Initianten reichen ihre Gesuche zur Vorprüfung bei den regionalen Entwicklungsträgern oder den für die Regionalplanung zuständigen Stellen ein. Ausserhalb des IHG-Perimeters können z. B. Regionalplanungsgruppen oder regionale Industrie- und Handelskammern eine entsprechende Koordinationsfunktion wahrnehmen. Die Gesuche werden mit der Stellungnahme der Region an den Kanton weitergeleitet, der sie insbesondere mit den kantonalen Sachplanungen abzustimmen hat und allenfalls eine räumliche Schwerpunktfestsetzung vornimmt. Er hat auch zu überprüfen, ob alle ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Möglichkeiten für die Realisierung dieser Vorhaben ausgeschöpft werden. Mit dem kantonalen Antrag geht das Gesuch an das zuständige Bundesamt, das über die Beiträge des Bundes entscheidet.

Dieser Bundesstelle obliegt auch die Aufgabe, angesichts des querschnittbezogenen Ansatzes des Förderungsprogrammes die bundesinterne Koordination zwischen den von diesem Bundesbeschluss direkt berührten Sektoralpolitiken (insbesondere Agrarpolitik, Tourismus, Umweltpolitik, Raumplanung) und Regionalpolitik sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die vorgelegten Projekte nicht Gegenstand anderer Beitragsgesuche aufgrund anderer Erlasse sind (vgl. Art. 4 Abs. 3). Dazu kommen noch Informations- und Evaluationsaufgaben, die ebenfalls nur auf nationaler Ebene angesiedelt werden können.

Art. 6 Information, Wissensaustausch und Evaluation

Bei der Planung und Realisierung der im Rahmen von REGIO PLUS unterstützten Vorhaben können wertvolle Erfahrungen gewonnen werden. Damit ein ständiger Transfer von Know-how und Erfahrungen unter den für diese Aktionen Verantwortlichen möglich wird, soll ein Netzwerk aufgebaut werden, das – soweit sinnvoll und möglich – auch offen ist für internationale Kontakte im Rahmen der OECD und der EU (LEADER-Projekte). Nur so sind Synergie- und Ausbreitungseffekte möglich, ohne die das Programm keine Signalwirkung entfalten kann. Aufgrund dieser Netzwerke können die Projektbearbeiter durch Arbeitsbesuche, durch auf gemeinsame Anliegen orientierte Seminare, durch kontinuierlichen Austausch ihre Meinungen einander gegenüberstellen, zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterstützen. Um Rationalisierungs- und Synergieeffekte zu erzielen, kann dieser Erfahrungsaustausch auch noch durch gemeinsame, spezifische Projektbearbeitungen ergänzt werden.

Der Bund trägt für diese Aktivitäten die alleinige Verantwortung. Er zieht für die Durchführung jedoch sinnvollerweise Dritte bei, die über das entsprechende Wissen verfügen. Dazu gehören selbstverständlich auch Träger von Impulsprojekten selbst.

Der Bund sieht eine Evaluation für die von ihm unterstützten Massnahmen und das Programm als Ganzes vor. Diese kann selektiv erfolgen. Sie soll dazu beitragen, dass die einzelnen Akteure für ihre Vorhaben eine möglichst hohe Effizienz anstreben. Die laufende Nachkontrolle und Bewertung des Erreichten soll auch den Verantwortlichen für das Förderungsprogramm für den ländlichen Raum Entscheidungshilfen liefern.

Erhebungsverfahren für periodische Angaben aus Einzelprojekten sind von Beginn weg einzuleiten. Jener Teil der Kosten für Evaluationsarbeiten, die zweckmässigerweise nicht vom Projektträger selbst sondern von aussenstehenden, «neutralen» Instanzen ausgeführt werden, ist vom Bund zu übernehmen.

Für den gesamten Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch im Rahmen eines nationalen und unter Umständen internationalen Netzes sowie für die Evaluation, die als wichtige Bestandteile von REGIO PLUS zu betrachten sind, sind rund 15 Prozent der beantragten Mittel vorgesehen.

Art. 8 Finanzierung

Da das neue Instrument REGIO PLUS kostenneutral finanziert werden soll, wird es mit den ohnehin für die direkte Regionalpolitik vorgesehenen Mitteln finanziert. Nach dem bis ins Jahr 2003 laufenden Bundesbeschluss zur Aufstockung des Investitionshilfefonds werden dabei von den zusätzlich eingelegten 800 Millionen Franken bis höchstens 70 Millionen Franken für die Finanzierung von REGIO PLUS bereitgestellt. Von diesen 70 Millionen Franken werden 60 Millionen für beitragsberechtigte Vorhaben nach Artikel 3 und höchstens 10 Millionen Franken für Massnahmen nach Artikel 6 (Information, Wissensaustausch und Evaluation) für einen Zeitraum von zehn Jahren eingesetzt (Art. 8 Abs. 2 und 3).

Die Verteilung auf die einzelnen Jahre soll nicht linear erfolgen, da sich der Umfang der Förderungsmassnahmen nicht von vornherein den einzelnen Jahren zuordnen lässt. Mit der Festlegung eines Gesamtkredites und damit dem Verzicht auf jährlich festgelegte Tranchen wird eine sinnvolle Staffelung der Bundesbeiträge, je nach Anfall der beitragsberechtigten Aufwendungen, gewährleistet.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle und personelle Auswirkungen

311 Auswirkungen auf den Bund

311.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage ist kostenneutral. Für die Äufnung des Investitionshilfefonds besteht ein Beschluss vom 3. Oktober 1991 zu weiteren Einlagen in den Fonds für Investitionshilfe an die Berggebiete. Der REGIO-PLUS-Bundesbeschluss soll mit den in den kommenden Jahren ohnehin für die direkte Regionalpolitik vorgesehenen Mitteln, d. h. aus diesem Fonds finanziert werden. Die Erläuterungen dazu finden sich im Kommentar zu Artikel 8 des REGIO-PLUS-Bundesbeschlusses.

Bei einer Totalrevision von Bundesgesetzen sind grundsätzlich alle Subventionsbestimmungen der Ausgabenbremse nach Artikel 88 Absatz 2 BV zu unterstellen.

Wir machen jedoch darauf aufmerksam, dass es sich bei den Artikeln 15 und 19 des revidierten IHG weitgehend um die gleichen Subventionstatbestände wie im geltenden Gesetz (Art. 14 und 29) handelt.

Die Artikel 4 und 8 des REGIO-PLUS-Bundesbeschlusses sind hingegen der Ausgabenbremse zu unterstellen.

311.2 Personelle Auswirkungen

Mit der vorgeschlagenen IHG-Revision wird eine konsequente Dezentralisierung von Vollzugskompetenzen und -verantwortlichkeiten angestrebt. Dadurch werden gewisse Kapazitäten auf Bundesebene frei für die Wahrnehmung und den Vollzug der neuen regionalpolitischen Massnahmen (INTERREG und REGIO PLUS).

Die künftige raumordnungspolitische Koordination im Sinne der Ausführungen unter Ziffer 134 kann ohne zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen nicht angegangen werden. Der Bundesrat wird diese Kapazitäten allerdings aus vorhandenen Beständen bereitstellen.

312 Auswirkungen auf die Kantone und Regionen

Die Kantone verfügen bereits heute für den Vollzug des IHG über personelle Kapazitäten. Die Übernahme zusätzlicher Verantwortung im Vollzug wird durch eine allgemeine Vereinfachung desselben kompensiert.

Mit der IHG-Revision sind für die Kantone und Regionen gegenüber der bisherigen Beteiligung an der Infrastrukturförderung und an der Finanzierung der Regionalverbände keine zusätzlichen Aufwendungen verbunden.

Für die Vorlage REGIO PLUS wird vorgeschlagen, dass die für die Regionalpolitik zuständigen Stellen in den Kantonen eine Mitverantwortung für den Vollzug übernehmen. Dies entspricht der traditionellen Ablauforganisation der schweizerischen Regionalpolitik. Eine finanzielle Mitbeteiligung kann sich insofern ergeben, als die Kantone ihre bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen haben.

32 Auswirkungen auf die Wirtschaftsordnung

Regionalpolitische Instrumente werden, soweit sie finanzielle Übertragungen vom Bund an andere Körperschaften, Unternehmen oder Private betreffen, als staatliche Beihilfen bezeichnet. Es stellen sich die zwei Fragen, inwiefern die künftige Regionalpolitik (1) mit den Bestrebungen zur marktwirtschaftlichen Erneuerung vereinbar ist und (2) die bestehenden und auch künftigen internationalen Verpflichtungen nicht kompromittieren wird.

Das neue regionalpolitische Konzept orientiert sich an den Kriterien der marktwirtschaftlichen Erneuerung. Aus diesem Grunde wird das Ziel der Allokationseffizienz des Mitteleinsatzes, d. h. die Aufrechterhaltung und Schaffung adäquater Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft auf den Märkten in den Vordergrund gerückt. Der Bundesrat hat im Rahmen seiner Revitalisierungsanstrengungen verschiedentlich bekräftigt, dass dieses Ziel vor allem mit funktionierenden Marktprozessen und damit dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage zu gewährleisten ist.

Mit der vorliegenden Botschaft erfüllt der Bundesrat seinen regionalpolitischen Auftrag. Das Instrumentarium darf die Effizienz des Binnenmarktes nicht in Frage stellen, sondern soll die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen stärken helfen. Die Vorlage zum IHG sieht, wie das bisherige Gesetz, die wettbewerbspolitisch nicht bestrittene Förderung von Gemeindeverbänden und Infrastrukturen vor. In der Vorlage zu REGIO PLUS wird die einzelbetriebliche Förderung ausgeschlossen. Bei den mit Artikel 3 dieses Beschlusses anvisierten Vorhaben handelt es sich um Kooperationsprojekte, die nach dem neuen Kartellgesetz zulässig sind.

Das revidierte IHG und das Programm REGIO PLUS sind Massnahmen, die zur Nivellierung der Regionen nach oben beitragen können und somit die marktwirtschaftliche Erneuerung sinnvoll ergänzen. Die beiden Vorlagen sollen kostenneutral, d. h. mit den bereits für die direkte Regionalpolitik vorgesehenen Mitteln finanziert werden.

Die Vereinbarkeit unserer regionalpolitisch begründeten staatlichen Beihilfen mit internationalen Handelsvorschriften und Usanzen anderer europäischer Länder wurde im Rahmen der EWR-Verhandlungen überprüft.[55] Diese Untersuchung kam unter Berücksichtigung der bestehenden einzelbetrieblichen Beihilfen zum Schluss, dass die Schweiz im Verhältnis zu andern EG- und EFTA-Staaten nur vernachlässigbare Beihilfen an Unternehmen des sekundären und tertiären Sektors kennt. Das IHG war bereits damals nicht in der Kategorie der einzelbetrieblichen Beihilfen; auch mit dem revidierten Gesetz ist keine Einzelbetriebsförderung vorgesehen. Gleiches gilt für das Programm REGIO PLUS, das kommerzielle Projekte von Einzelbetrieben von der Förderung ausschliesst. Somit stehen diese Massnahmen auch nicht mit den GATT/WTO-Abkommen in Konflikt.

4 Legislaturplanung

Diese Vorlage ist als Ziel Nr. 35 mit den konkreten Absichtserklärungen des Bundesrats, ein Massnahmenpaket zur Neuorientierung der Regionalpolitik vorzulegen, in der Legislaturplanung 1991–1995 enthalten[56]. Die Vorlage ist ebenfalls im Bericht über die Regierungspolitik 1995–1999 vorgesehen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

In der Botschaft vom 18. Mai 1992[57] zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum wurde die Vereinbarkeit der regionalpolitischen Massnahmen unseres Landes mit dem europäischen Recht im Kapitel 7.83, staatliche Beihilfen, erörtert. Daraus, und auch aus der Botschaft vom 19. September 1994[58] zur Genehmigung des GATT/WTO-Übereinkommens (Uruguay-Runde) geht hervor, dass einer künftigen Regionalpolitik des Bundes in der vorgeschlagenen Art und Dimension in unserem Lande nichts im Wege steht.

6 Verfassungsmässigkeit und Kompetenzdelegationen

61 Verfassungsmässigkeit

Das IHG und der Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum stützen sich auf Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung (BV). Das IHG stützt sich zudem auf Artikel 22^{quater} BV.

Nach Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe c BV ist der Bund befugt, Vorschriften zum Schutz von Landesteilen zu erlassen, deren Wirtschaft bedroht ist. Diese Verfassungsbestimmung bezweckt die Existenzsicherung für wirtschaftlich bedrohte Landesteile durch wirtschaftspolitische Schutz- und Erhaltungsmassnahmen des Bundes. Als wirtschaftlich bedroht gelten solche Teile des Landes, die wegen ihrer geographischen Lage am wirtschaftlichen Fortschritt nicht teilhaben und so in ihrer Entwicklung zurückbleiben oder stillstehen, so dass die wirtschaftliche Existenz

[55] Saurer, P.: Subventionen – eine Vorschau auf den EWR, Die Volkswirtschaft 7/92, S. 25 ff.
[56] BBl 1992 III 85 f.
[57] BBl 1992 IV 1 ff.
[58] BBl 1994 IV 1 ff.

ihrer Bewohner als bedroht erscheint. Unter Landesteil ist ein grösseres, durch die geographische Lage als Einheit erscheinendes Gebiet verstanden.

Welche Art und Beschaffenheit die zur Erreichung des Zieles einzusetzenden Massnahmen sein sollen, ist grundsätzlich dem Gestaltungsermessen des Bundesgesetzgebers anheimgestellt. Es genügt, dass sie im politischen Gesamtinteresse als gerechtfertigt erscheinen und im übrigen dazu bestimmt und auch geeignet sind, der wirtschaftlichen Existenzgefährdung des in Frage stehenden Landesteils zu begegnen. Massnahmen, die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, haben überdies nach Artikel 31bis Absatz 3 Ingress BV den durch die Bezeichnung «nötigenfalls» zum Ausdruck gebrachten Erfordernissen der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit zu entsprechen.

Artikel 22quater BV befugt den Bund zu einer regionalen Entwicklungspolitik, die in die räumlichen Grundvorstellungen eingebettet ist. Dadurch wird unterstrichen, dass zwischen der Regionalpolitik und der Raumplanung, welche zusammen die Raumordnungspolitik des Bundes bilden, eine enge Beziehung besteht.

62 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Entwürfe enthalten folgende Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat:

Artikel 2 Absatz 2 IHG (Bewilligung geringfügiger Änderungen des örtlichen Geltungsbereiches)

Obwohl davon ausgegangen werden kann, dass die Regionalisierung heute abgeschlossen ist, können allfällige Änderungen beim Perimeter des Berggebietes nicht vollständig ausgeschlossen werden. Damit nicht bereits bei einer geringfügigen Änderung eine Gesetzesrevision vorgenommen werden muss, wird dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, auf Antrag des Kantons geringfügige Änderungen bewilligen zu können. Was als geringfügige Änderungen gilt, regelt Absatz 3.

Die Artikel 8 Absatz 3 und 22 Absatz 3 IHG (Verfahren und Kriterien zur Festlegung der kantonalen Zusicherungs- und Kreditlimiten)

Die Festlegung kantonaler Zusicherungs- und Kreditlimiten als bundesseitige Steuerungsinstrumente bedürfen gerade im Hinblick auf die gegenwärtige Umbruchsituation, die beschleunigte Entwicklung und die Unsicherheiten bezüglich der Auswirkung nationaler Projekte einer sehr flexiblen Regelung. Das Verfahren und die Kriterien müssen geänderten räumlichen Entwicklungstendenzen, neuen regionalpolitischen Rahmenbedingungen (z. B. Alpenkonvention, Neuordnung des Finanzausgleichs, Agrarpolitik 2002 usw.) und zukünftigen Erfahrungen rasch und zeitgerecht angepasst werden können. Aus diesen Gründen wird die Rechtsetzungsbefugnis dem Bundesrat übertragen und im Gesetz auf die Festlegung von Mindestanforderungen verzichtet. Mit dieser Lösung erhält der Bundesrat den notwendigen Handlungsspielraum, um rechtzeitig reagieren zu können.

Artikel 2 Absatz 2 Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Bewilligung geringfügiger Änderungen des örtlichen Geltungsbereichs)

Änderungen nach Artikel 2 Absatz 2 IHG beim örtlichen Geltungsbereich haben Auswirkungen auf die Abgrenzung des ländlichen Raums gemäss Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum, weil sich

Absatz 1 dieses Artikels auf die IHG-Regionen bezieht. Es ist zweckmässig, dem Bundesrat dieselbe Kompetenz für geringfügige Anpassungen zu übertragen, die ihm auch Artikel 2 Absatz 2 IHG einräumt. Eine Beschlussesrevision wäre in solchen Ausnahmefällen unverhältnismässig. Der Bundesrat kann demnach auf Antrag des Kantons entscheiden, ob z. B. eine einzelne Gemeinde nach wie vor als Gemeinde des ländlichen Raums gemäss diesem Beschluss anerkannt wird, obwohl sie aus der IHG-Regionalorganisation ausgetreten ist.

Die aktuellen Probleme im ländlichen Raum

1 Zur räumlichen Abgrenzung

Der ländliche Raum wird aufgrund der Kriterien abgegrenzt, die die OECD im Rahmen ihres laufenden Programmes für die ländliche Entwicklung definiert hat. Die OECD verwendet die Bevölkerungsdichte als international vergleichbaren Indikator. Diese Masszahl hat im Vergleich zu anderen für die Schweiz den Vorteil, ökonomische Probleme der Weite und ökologische Schwierigkeiten gleichzeitig zum Ausdruck bringen zu können. Die OECD unterscheidet nach diesen Berechnungen drei Kategorien von Räumen, nämlich Regionen mit «überwiegend ländlicher Struktur», mit «relativ ländlicher Struktur» und überwiegend «städtische» Regionen. Wir sprechen in diesem Bericht von «ruralen», «semi-ruralen» und «urbanen» Regionen oder fassen die beiden ersten Kategorien unter «ländlich» zusammen, während für die dritte «städtisch» oder das Synonym «urban» verwendet wird. Die räumlichen Bezugseinheiten sind einerseits die IHG-Regionen und, ausserhalb des Berggebietes, die MS-Regionen.[59]

2 Entwicklungs- und Strukturvergleiche

Im folgenden sollen anhand ausgewählter Indikatoren für die 106 MS-Regionen Struktur- und Entwicklungsunterschiede aufgezeigt werden. Damit wird ein grober Überblick gegeben über Merkmale von Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wohlstand, mithin Schlüsselgrössen der regionalwirtschaftlichen Analyse.

21 Der Landwirtschaftsanteil am Arbeitsort – ein Strukturmerkmal der Ländlichkeit

Der Indikator «Erwerbstätige in der Landwirtschaft am Arbeitsort» ist ein wichtiges regionalwirtschaftliches Strukturmerkmal. Es erlaubt hier auch zu überprüfen, ob sich die von der OECD entwickelte Regionsklassifizierung auf die Schweiz anwenden lässt.

[59] Die Definition und Beschreibung der verschiedenen Regionstypologisierungen der Schweiz, so unter anderem der MS-Regionen, sind zu finden in: Bundesamt für Statistik, «Die Raumgliederungen der Schweiz», Bern, 1994. Zur Abgrenzung der ländlichen Gebiete vergleiche aber den Kommentar zu Artikel 2 des Bundesbeschlusses (Botschaft Ziff. 222).

Anteil Erwerbstätige im 1. Sektor 1990 (in %) *Tabelle 1*

Raumeinheit	Anteil Erwerbstätige 1. Sektor
Schweiz	4,2
Urbane Regionen	2,1
Semi-rurale Regionen	7,3
Rurale Regionen	10,8

Quelle: VZ 1990

Bemerkenswert ist der tiefe Anteil an Erwerbstätigen im ersten Sektor auch innerhalb der ländlichen Regionen.

22 Natürliche Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen – die Bevölkerungsdynamik als Masszahl der regionalen Entwicklung

Die Wohnbevölkerung hat in der jüngsten Vergangenheit in vielen Regionen wieder zugenommen. Dabei weisen gerade auch die ländlichen Regionen überdurchschnittliche Wachstumsraten auf. Im Vergleich zu den Perioden 1960–1970 und 1970–1980 liegt die relative Bevölkerungszunahme 1980–1990 im ländlichen Raum mit 10,1 Prozent erstmals über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 8,0 Prozent.

Die Aussagen beziehen sich jedoch nur auf die relative Entwicklung und berücksichtigen das wesentlich tiefere Ausgangsniveau der ländlichen Regionen nicht. Während die Wohnbevölkerung in den achtziger Jahren in den Agglomerationen um 265 500 Personen zugenommen hat, betrug der Zuwachs im ländlichen Raum 242 000 Personen.

Bevölkerungsentwicklung 1980–1990 nach Entwicklungskomponenten (in %) *Tabelle 2*

Raumeinheit	Gesamtentwicklung	Geburtenüberschuss	Wanderungsbilanz
Schweiz	7,98	2,63	5,35
Urbane Regionen	6,68	2,00	4,68
Semi-rurale Regionen	11,30	3,58	7,72
Rurale Regionen	7,92	3,81	4,11

Quelle: VZ 1990

In den ruralen und semi-ruralen Regionen ist der Geburtenüberschuss noch immer grösser als in den städtischen (ebenso wie in den Umlandgebieten der Grosszentren). Die Wanderungsbilanzen sind in den ruralen Regionen am ungünstigsten (doch haben sie sich hier im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten am

positivsten entwickelt). Verantwortlich für die Zuwanderungsüberschüsse in allen Regionsgruppen sind die Zuzüge aus dem Ausland. Das Wanderverhalten der Schweizerinnen und Schweizer verläuft zugunsten der semi-ruralen Regionen und der Umlandregionen der Grosszentren.

23 Altersstruktur – der demographische Aufbau

Der seit einigen Jahrzehnten landesweit anhaltende Trend zur Überalterung und zur Abnahme der unter 20jährigen hat sich auch in den achtziger Jahren weiter fortgesetzt. Dabei hat der Prozentsatz der über 65jährigen an der gesamten Wohnbevölkerung viel weniger rasch zugenommen, als der Anteil der unter 20jährigen zurückgegangen ist.

Entwicklung der Anteile junger und älterer Personen an der Gesamtbevölkerung 1970–1990 (in %) *Tabelle 3*

Bevölkerungsanteile	1970	1980	1990
Anteil unter 20jährige	30,6	27,2	23,0
Anteil über 65jährige	11,4	13,9	14,4

Quelle: VZ 1970, 1980, 1990

In Demographie und Statistik werden häufig sogenannte Belastungs- oder Abhängigenquotienten verwendet. Setzt man die beiden oben dargestellten Altersklassen in Beziehung zu den Erwerbstätigen (20–64jährige) eines bestimmten Raumes, so ergibt sich der sogenannte Jugendlastquotient, respektive der Alterslastquotient. Die Summe dieser beiden Quotienten (Gesamtlastquotient) veranschaulicht das Verhältnis der noch nicht, respektive der nicht mehr erwerbstätigen Personen zu den Erwerbsfähigen. Ein höherer Gesamtbelastungsindex bringt für die entsprechenden Gemeinden und Regionen erhöhte Infrastrukturkosten (Ausbildungsmöglichkeiten, Altersheime usw.). Dieser grösseren finanziellen Belastung stehen unterdurchschnittliche Einkommenssteuern gegenüber, was eine doppelte Benachteiligung für diese Gemeinden bedeutet. Im ländlichen Raum sind Jugend- und Altersanteile an der Bevölkerung bedeutend höher als in städtischen Regionen, wobei diese Entwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten angehalten hat. Als Folge davon muss von einer wachsenden Disparität bezüglich finanzieller Belastung ausgegangen werden.

Abhängigenquoten 1990 (in % der Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren) *Tabelle 4*

Raumeinheit	Quotienten		
	Jugend-last	Alters-last	Gesamt-last
Schweiz	36,8	23,0	59,7
Urbane Regionen	33,4	22,3	55,7
Semi-rurale Regionen	41,3	23,3	64,6
Rurale Regionen	45,1	25,5	70,7

Quelle: VZ 1990

Der Bevölkerungsaufbau unterscheidet sich ganz beträchtlich zwischen urbanen, semi-ruralen und ruralen Regionen: Auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (hier: 20–64jährige) kommen in den städtischen Regionen nur 55 Abhängige, während es in den ruralen Regionen über 70 sind. Vor allem der Anteil Jugendlicher ist in den Zentren viel geringer als in den Peripherien, doch gilt dies auch für die Gruppe der älteren Personen.

24 Die regionalen Unterschiede im Ausbildungsniveau

Obschon die Bildungsmöglichkeiten seit den sechziger Jahren auch in peripheren und ländlichen Regionen stark verbessert worden sind und da dank der stets wachsenden Pendler-Mobilität auch entfernter liegende Ausbildungsstätten aufgesucht werden können, weist der ländliche Raum als Ganzes immer noch ein Bildungsdefizit gegenüber zentralen Räumen auf.

Höchste abgeschlossene Berufsausbildung 1990 (in % der Wohnbevölkerung älter als 15 Jahre) *Tabelle 5*

Höchste Ausbildung	rurale Regionen	semi-rurale Regionen	urbane Regionen
Kein Abschluss	1,1	1,2	1,3
Obligatorische Schule	42,3	36,1	31,4
Berufsausbildung	42,7	45,6	45,0
Maturität	3,3	3,8	5,8
Höhere Berufsausbildung	4,4	5,4	5,7
Höhere Fachschule	1,2	1,8	2,4
Hochschule, Universität	2,3	3,1	5,6

Quelle: VZ 1990

In der Tat hat die Bildungsreform verbesserte Ausbildungsmöglichkeiten nicht nur für Mädchen und Kinder aus weniger begüterten Familien geschaffen, sondern auch für Jugendliche aus ländlichen Gebieten. Allerdings bleiben immer noch

grosse Unterschiede bestehen. Die Prozentzahlen der höchsten abgeschlossenen Berufsausbildung nach Regionsgruppe spiegeln nicht allein das heutige Ausbildungsverhalten wider, sondern dasjenige früherer Generationen und natürlich die Effekte der Wanderungen. Letztlich ist es aber weitgehend ein Abbild der Verteilung der Arbeitsplätze und ihrer Struktur. Die Tatsache, dass in urbanen Regionen im Vergleich zu den semi-ruralen und ruralen Regionen zweieinhalb Mal so viele Personen mit Hochschulabschluss leben und doppelt so viele Absolventen einer höheren Fachschule oder einer Mittelschule, weist auf deutliche soziale Differenzierungen im Raum hin. Damit sind natürlich räumliche Einkommensunterschiede verbunden, aber auch soziale Vorstellungen und Verhaltensweisen. Das verstärkte Spannungsverhältnis zwischen urbanen und ruralen Regionen drückt sich nicht zuletzt im politischen Verhalten aus und hat zu Antagonismen geführt, deren Schärfe für die Schweiz als Ganzes zur Belastung wird.

25 Erwerbsquoten, Voll- und Teilzeitarbeit, Erwerbslosigkeit – die räumlichen Unterschiede der Erwerbsbeteiligung

Untersucht man die durchschnittliche Erwerbsquote in den verschiedenen Regionen, so stellt man deutliche Unterschiede im räumlichen Verteilungsmuster fest. So weisen städtische Räume in der Regel höhere Erwerbsquoten auf als die semi-ruralen Regionen. In den semi-ruralen Räumen sind prozentual wiederum mehr Personen erwerbstätig als in den peripher gelegenen ländlichen Gebieten.

Verschiedene Gründe führen zu dieser Erscheinung: Wie bereits ausgeführt, ist im ländlichen Raum der Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter unterdurchschnittlich vertreten. In der Regel ist auch das Arbeitsplatzangebot wesentlich kleiner, so dass Erwerbsfähige vermehrt zum Pendeln gezwungen werden, was aber nicht alle auf sich nehmen können. Dies trifft speziell auf die Frauen zu, deren Pendlermobilität oft durch die Bindung an Haushalt und Kinder stärker eingeschränkt ist als die der Männer. Ein weiterer Grund der tieferen Erwerbsquote bei den Frauen liegt in der Heiratshäufigkeit, welche aufgrund unterschiedlicher Traditionen und Wertvorstellungen im ländlichen Raum deutlich höher ist als in zentralen Räumen.

Die höheren Erwerbsquoten in urbanen Regionen schlagen sich zur Zeit – die Kehrseite der Medaille – in einer entsprechend höheren Arbeitslosenquote in diesen Gebieten nieder.

26 Die regionale Arbeitsplatzentwicklung 1985–1991

Als Beobachtungsperiode der Entwicklung der Arbeitsplätze ist die zweite Hälfte der achtziger Jahre gewählt worden. Diese aus statistischen Gründen gewählte Zeitspanne (sie entspricht den Daten der letzten beiden Betriebszählungen) ist deshalb interessant, weil sie mit einer Phase starken wirtschaftlichen Wachstums zusammenfällt.

Nach 1991 ist die Zahl der Arbeitsplätze massiv zurückgegangen, wobei allerdings das Muster nicht einheitlich nach urbanen und ruralen Regionen verläuft (vorläufig sind keine regionalen Statistiken verfügbar). Dieses regional uneinheitliche Muster war bereits in der Wachstumsperiode 1985–1991 festzustellen.

Arbeitsplatz-Entwicklung 1985–1991 (in %) *Tabelle 6*

Raumeinheit	total	1. Sektor	2. Sektor	3. Sektor
Schweiz	12,1	–15,1	3,6	21,5
Urbane Regionen	12,3	–16,4	1,2	20,2
Semi-rurale Regionen	12,5	–16,6	7,8	26,2
Rurale Regionen	10,1	–12,4	8,4	22,6

Quelle: BZ 1985, 1991

In der betrachteten Periode haben sich bei einem jährlich rund zwei Prozent betragenden Wachstum die Arbeitsplätze räumlich recht gleichmässig entwickelt. Allerdings liegen die ruralen Regionen leicht unter dem Schweizer Mittel, die anderen beiden Gruppen knapp darüber.

Auch wenn die Unterschiede in der Zunahme der Arbeitsplätze im gesamtschweizerischen Vergleich nicht sehr ausgeprägt waren, so haben sich doch trotz guter Konjunktur die städtischen und semi-ruralen Regionen auf Kosten der ruralen Regionen gestärkt. Hinzu kommt, dass in den Zentren der ohnehin schon dominante Tertiärsektor absolut nochmals am stärksten zugenommen hat, während die ruralen Gebiete an Industriearbeitsplätzen gewannen und in der Landwirtschaft die geringsten Einbussen beklagen mussten. Tendenziell bedeutet diese Entwicklung eine weitere Verschärfung der strukturellen Unterschiede zugunsten wertschöpfungsstarker und höher qualifizierter Arbeitsplätze in den Zentren. Quantitativ haben vor allem die Agglomerationsgürtel der Grosszentren gewonnen, doch auch die im weiteren Umland gelegenen semi-ruralen und ruralen Regionen.

27 Pendler-Mobilität als interregionaler Ausgleichsmechanismus

Allein zwischen 1980 und 1990 ist der Anteil Erwerbstätiger, die ausserhalb der Wohngemeinde arbeiten, von 40 auf 50 Prozent gestiegen. Die Pendler-Mobilität steht im direkten Zusammenhang mit der Migrationsentwicklung. 89 Prozent der Regionen im ländlichen Raum weisen einen negativen Pendlersaldo auf. Die höchsten Auspendlerüberschüsse verzeichnen die in relativer Zentrennähe gelegenen ländlichen Regionen, welche die erwähnten hohen Zuwanderungsraten realisieren konnten. Die ausgeprägte Pendlerdynamik in diesen semi-ruralen Regionen bedeutet einerseits eine Einkommensverlagerung aus den Arbeitsmarktzentren in den ländlichen Raum, anderseits ein mittelfristiges Verschwinden der Multifunktionalität dieser Räume als Arbeits- und Wohnregionen.

Hinsichtlich raumplanerischer und ökologischer Zielsetzungen werden die Nachteile des Arbeitspendelns immer offensichtlicher – man denke nur an die Zersiedlung und an die Lärm- und Luftbelastung. Auch die sozialen Effekte der Entmischung zwischen Gemeinden und Quartieren eines städtischen Raumes (und in abgeschwächter Form auch innerhalb peripherer Regionen) werden immer klarer sichtbar.

Regionale Pendlerbilanzen 1980 und 1990 (in %) *Tabelle 7*

Raumeinheit	1980	1990
Schweiz	–0,1	– 0,2
Urbane Regionen	4,2	6,2
Semi-rurale Regionen	–8,1	–11,7
Rurale Regionen	–6,0	– 9,1

Quelle: VZ 1990

Das Arbeitspendeln ist weitgehend verantwortlich für die Zunahme von Bevölkerung und Erwerbstätigen in ländlichen Räumen, vor allem in den Mittel- und Kleinzentren und ländlichen Regionen im Mittelland sowie in den gut erreichbaren Voralpengebieten. Dies wird erkauft mit einem verschärften räumlichen Ungleichgewicht in der Arbeitsplatzverteilung – sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht. Zudem bestehen in verschiedenen ruralen und touristischen Regionen in den inneren Alpen auch weiterhin nur sehr beschränkte Möglichkeiten zum Arbeits- (und Ausbildungs-)pendeln.

28 Wohlstandsniveau und -entwicklung

Auf regionaler Ebene ist die Statistik der Steuererträge der direkten Bundessteuer die einzige verfügbare und aktuelle Beurteilungsgrundlage der Wohlstandsentwicklung. Daten zum Volkseinkommen stehen nur für die Kantone zur Verfügung, während Angaben zu räumlichen Unterschieden der Löhne nur auf noch höher aggregierter Ebene vorhanden sind. In unserer Übersicht präsentieren wir zunächst Berechnungen der Steuererträge nach Regionen und danach eine Übersicht zur Entwicklung der kantonalen Volkseinkommen.

a. Die Statistik der direkten Bundessteuer

Für die Veranlagungsperiode 1989/90 präsentieren sich die Mittel über die drei Regionstypen für beide Gruppen von Steuersubjekten extrem unterschiedlich.

Steuererträge der direkten Bundessteuer 1989–1990 je Einwohner (Kopfquoten) in Fr. *Tabelle 8*

Raumeinheit	natürliche Personen	juristische Personen	Gesamt
Schweiz	654	336	991
Urbane Regionen	782	461	1244
Semi-rurale Regionen	479	137	616
Rurale Regionen	387	130	517

Quelle: EStV

b. Die Statistik der kantonalen Volkseinkommen

- 6 städtische Kantone: ZH, ZG, BS, BL, AG, GE
- 13 semi-rurale Kantone: BE, LU, SZ, NW, FR, SO, SH, AR, SG, TG, TI, VD, NE
- 7 rurale Kantone: UR, OW, GL, AI, GR, VS, JU

Niveau und Entwicklung der Pro-Kopf-Volkseinkommen 1980–1993 *Tabelle 9*

Raumeinheit	1980	1985	1990	1993
Schweiz	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbane Kantone	117,9	118,3	119,0	118,3
Semi-rurale Kantone	89,3	89,5	89,2	89,8
Rurale Kantone	87,2	84,5	84,8	84,9

Quelle: BFS

Als Bilanz aus den Subkapiteln a «Steuererträge» und b «Volkseinkommen» ergibt sich eine hohe Übereinstimmung der finanzstatistischen Daten mit den Strukturmerkmalen des Bevölkerungsaufbaues (höherer Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter), der Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben, des Ausbildungsniveaus, der Qualifikation der Arbeitsplätze und den Anteilen an logistischen Funktionen.

3 Regionalwirtschaftliche Strukturmängel

Die oben aufgezeigten Entwicklungsunterschiede und -probleme sind vielfach Ausdruck struktureller Mängel der in den ländlichen Gebieten anzutreffenden Wirtschaft. Nicht alle Strukturmängel werden in Form derartiger Probleme manifest; zum Teil stellen sie lediglich eine latente Gefahr dar, die aber bei Zusammentreffen mehrerer ungünstiger Faktoren in Zukunft durchaus Schwierigkeiten mit sich bringen kann.

Ein solches Strukturproblem zeigt sich insbesondere in der Abhängigkeit nicht weniger ländlicher Regionen von einzelnen schrumpfenden oder stagnierenden Wirtschaftszweigen mit international eher ungünstigen Entwicklungsaussichten: [60]

- Dazu gehören die Landwirtschaft und ihre vor- und nachgelagerten Branchen. Es gibt ländliche Regionen in der Schweiz, wo der Anteil der Landwirtschaft am Arbeitsplatzangebot etwa einen Viertel beträgt. Die schweizerische Landwirtschaft wird weiterhin mit einem tiefgreifenden Strukturwandel konfrontiert sein. Das Ausmass dieses Wandels wird weitgehend von Art und Umfang künftiger Direktzahlungen geprägt sein. Untersuchungen, die in den Regionen Erlach/östliches Seeland und Appenzell A. Rh. durchgeführt wurden, rechnen für die nächsten 25 Jahre mit einem Rückgang der Landwirtschaftsbetriebe um 30 bis 40 Pro-

[60] Die Wirtschaftsstrukturen der MS-Regionen und ihre Resistenz für künftige internationale Herausforderungen wurden bereits im Vorfeld der Abstimmung über den EWR untersucht: Vgl. Brugger, Hanser und Partner: «EG 92» – Neue Anforderungen an die Regionalpolitik?, BIGA-Beiträge zur Regionalpolitik Nr. 2, Bern 1991.

zent und mit der Stillegung von 20 bis 30 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche.
Besonders gross ist der Problemdruck in stark landwirtschaftlich geprägten Regionen, die Teile des Voralpengebietes abdecken. Die agrar-touristischen und agrar-industriellen Regionen sehen sich mit einer ähnlichen Lage konfrontiert.

- Die meisten dieser ländlichen Gebiete hängen auch in der Industriestruktur – sofern sie überhaupt über eine solche verfügen – vornehmlich von wertschöpfungsschwachen Branchen ab (Tabak, Textil- und Bekleidungsindustrie, Holzindustrie). *Solche Wirtschaftszweige sind in den ruralen und semi-ruralen Regionen* im Vergleich zu den urbanen doppelt so häufig angesiedelt. Zudem sind Branchen wie das Baugewerbe und der Detailhandel stark vertreten, die eine ausgesprochen niedrige Produktivität aufweisen.
  Einige dieser Wirtschaftszweige weisen Überkapazitäten auf, andere sind besonders stark dem zunehmenden Wettbewerbsdruck von Niedriglohnländern ausgesetzt. In vielen Teilen West- und Mitteleuropas sind in diesen Bereichen Rückzugstendenzen festzustellen.
  Wertschöpfungsstarke Industriezweige wie die Chemie, die Maschinen- und die Elektroindustrie sind in den ruralen Regionen kaum vertreten. Gleiches gilt für die hochwertigen, kommerziellen Dienstleistungen (Banken, Versicherungen, Beratung, Forschung), welche die bei weitem höchsten Wertschöpfungszahlen pro Kopf aufweisen. Sie sind in den urbanen Räumen anteilsmässig dreimal häufiger anzutreffen als in den ruralen.
- Wiederum anders präsentiert sich die Lage in den Tourismusregionen des Alpenraumes. Denn der Tourismus hat dort entscheidende wirtschaftliche Impulse gebracht. Einige Gebiete gehören zu den einkommensstärksten Regionen der Schweiz. Ein starkes Wachstum konnte allerdings vor allem in den achtziger Jahren beobachtet werden, seither hat ein Trendbruch stattgefunden. Wichtigste Ursachen sind die aus verschiedenen Gründen abnehmende preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus und die in neuerer Zeit stark ausgebauten Konkurrenzangebote der benachbarten Alpenländer.
  Die rasante und dezentrale Entwicklung des Tourismus hat zahlreiche Probleme mitverursacht: einseitiges Arbeitsplatzspektrum, geringer Anteil an Kaderfunktionen, Bedrohung der Berglandwirtschaft, bedrohte Umweltqualität, usw.
  Unbestreitbar stellt die oftmals hohe Abhängigkeit vom Tourismus eine latente Gefahr dieses Lebens- und Wirtschaftsraums dar. Auch in diesem Raum kündigt sich vor dem Hintergrund des europäischen Binnenmarktes ein Konzentrationsprozess an, der insbesondere in weniger bekannten und kleineren Fremdenverkehrsgebieten zu Strukurbereinigungen und damit zu rückläufigen Betriebs- und Beschäftigtenzahlen führen kann.

Im ländlichen Raum nimmt der Problemdruck demnach je nach Regionstyp (landwirtschaftliche Regionen, touristische Regionen, usw.) unterschiedliche Ausmasse und Formen an, es überlagern sich eine Vielzahl von ganz verschiedenartigen Problemen. Keinesfalls kann im Zusammenhang mit der Regionalproblematik von einem homogenen Raumtypus gesprochen werden. Unbestritten ist zudem, dass sich auch im ländlichen Raum erfolgreiche, innovative und spezialisierte Betriebe vorfinden.

Es zeigt sich anderseits, dass die städtischen Gebiete im Vergleich zum ländlichen Raum gesamthaft eine deutlich günstigere Wirtschaftsstruktur aufweisen. Dafür sind – zum Teil bereits bei den Indikatoren weiter vorne aufgeführt, aber keineswegs abschliessend – folgende Gründe anzuführen:

- Die städtischen Regionen sind stark auf den Tertiärsektor ausgerichtet, die höherwertigen Dienstleistungen konzentrieren sich in diesen Räumen.
- Die Wirtschaft der städtischen Gebiete ist international stärker verflochten, wettbewerbsfähiger und hat eine höhere Wertschöpfungskraft als diejenige im ländlichen Raum. Dies bedeutet für die Regionen des ländlichen Raums einen erhöhten Anpassungsdruck bei unterdurchschnittlichen Wachstumschancen.
- Dispositive bzw. Managementfunktionen finden sich vermehrt in den Zentren, operationelle Funktionen zunehmend in der Peripherie.
- Die Arbeitsmärkte in den städtischen Regionen sind dichter und attraktiver.
- Zentrale Räume weisen erhöhte Innovationsfähigkeiten auf. Prozess- und Verfahrensinnovationen treten dort häufiger und in höherem Rhythmus auf als im ländlichen Raum.
- Es gibt verhältnismässig mehr höher qualifizierte Arbeitsplätze im städtischen Raum als anderswo in der Schweiz. Entsprechend sind auch bessere Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten vorhanden.
- Das Einkommensniveau ist im Durchschnitt in den städtischen Regionen höher als in den ländlichen.

Bei all diesen Feststellungen, die auf eine vorteilhaftere wirtschaftliche Lage der grossen Agglomerationen hindeuten, darf nicht übersehen werden, dass mit der Konzentration der Wirtschaftstätigkeit und der Bevölkerung negative Auswirkungen (z. B. soziale Probleme) verbunden sind, die in den städtischen Ballungszentren grössere Ausmasse annehmen als in den ländlichen Regionen.

4 Ansätze zur Problemlösung

Beispiel aus dem Oberwallis (LaNaTour)

Dass verschiedene Wirtschaftssektoren sich sinnvoll ergänzen können, zeigt ein Pilotprojekt im Oberwallis. «LaNaTour» (Landwirtschaft-Natur-Tourismus) steht unter der Ägide der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), des Oberwalliser Bauernverbandes und der Oberwalliser IHG-Regionen. Mit diesem Projekt werden neue Wege der engeren Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Tourismus gesucht. Einheimische Produkte (wie Käse, Wurst, Roggenbrot usw.), die wenn immer möglich auf biologische Weise hergestellt werden, sollen vermehrt den Zugang in die Hotellerie und Gastronomie finden. «LaNaTour» fördert nicht Studien, sondern konkrete Aktionen, die zurzeit im Goms, in Zermatt und in Saas Fee umgesetzt werden. Über zwei Dutzend Hotels und Restaurants im Goms bieten dem Gast «Gommer Teller», «Gommer Gsottäs» und andere Spezialitäten des Tales an. Auch in Zermatt sind es über zwei Dutzend Hotels, die mit einheimischem Fleisch Lammwochen organisieren. In Saas Fee nehmen alle Hotels und Restaurants den Saaser Eintopf auf die Speisekarte und ermöglichen so dem Gast, die wirklich einheimische Küche zu geniessen. Durch die Schaffung von Markenprodukten soll die Wertschöpfung sowohl der Landwirtschafts- wie auch der Verarbeitungsbetriebe und im Gastgewerbe erhöht werden. Dieses intersektorielle Zusammenarbeitsprojekt schöpft regionale Potentiale innovativ aus und stärkt damit die eigene Wettbewerbsfähigkeit.

Beispiel aus dem nördlichen Waadtland (VIE)

Das Wasser ist für das nördliche Gebiet des Kantons Waadt lebenswichtig und -prägend. Naheliegend ist deshalb ein Projekt, das den «Sektor Wasser» in seinen verschiedenen Facetten beleben und ausbauen will. Träger dieses Projekts, «VIE»

(valorisation industrielle de l'eau; industrielle Aufwertung des Wassers) genannt, ist die Vereinigung für die wirtschaftliche Entwicklung des nördlichen Waadtlandes (ADNV), die seit mehr als 25 Jahren im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung tätig ist. Als eine Art Bindeglied zwischen lokalen Ressourcen und neuen Märkten, zwischen Forschung und Wirtschaft, soll «VIE» den lokalen Industrie- und Dienstleistungssektor im Bereich des Wassers durch Unterstützung innovativer Projekte, durch Beratung und Vermittlung von Know-how diversifizieren. So unterstützt «VIE» beispielsweise einen jungen Unternehmer, der an einer industriellen Fischaufzucht arbeitet. In engem Kontakt stehen die Projektträger auch mit der Stiftung «Aqua», die zum Fortbestand des Wassermilieus mit dem Studium seiner Fauna und Flora beitragen will. In diesem Zusammenhang plant sie, in der Region von Yverdon-les-Bains ein wissenschaftliches und didaktisches Zentrum mit einem öffentlich zugänglichen Aquarium zu gründen. Mit diesem Projekt wird das Markenzeichen dieser Region, das Wasser, noch stärker hervorgehoben und trägt damit zur industriellen und touristischen Entwicklung bei.

Beispiel aus dem Puschlav (Bergkräuteranbau)

Die Entwicklung des Kräuteranbaus als alternative Erwerbsmöglichkeit im Berggebiet kann als Vorbild für innovative, überbetriebliche Zusammenarbeit, die sich nicht auf eine Region beschränkt, gelten.

Der erwerbsmässige Anbau von Arznei- und Aromapflanzen geht in der Schweiz auf den Anfang dieses Jahrhunderts zurück und gewann vor allem während des zweiten Weltkrieges an Bedeutung. Mit dem steigenden Gesundheits- und Umweltbewusstsein gewisser Bevölkerungskreise und der zunehmenden Nachfrage nach pflanzlichen Heilmitteln regten sich in den sechziger und siebziger Jahren neue Initiativen. Bis zu dieser Zeit beschränkte sich der erwerbsmässige Kräuteranbau auf klimatisch günstige Lagen des Talgebiets. Heute befinden sich die Anbauflächen vorwiegend im Hügel- und Berggebiet. Die Entwicklung des Kräuteranbaus für die Heil- und Genussindustrie im Valle di Poschiavo, ein verankertes Ziel des Entwicklungskonzepts dieser Bergregion von 1977, trug wesentlich dazu bei. Das 1981 mit einzelnen Produzenten begonnene Projekt mündete 1983 in der Gründung der «Coperme Valle di Poschiavo», die heute recht erfolgreich die Kräuter vermarktet. Sie beliefert damit nicht nur die Industrie, sondern stellt auch das regionale Produkt «Puschlaver Chrütli-Tee» her. Ein weiterer Anstoss für die Entwicklung des Kräuteranbaus im Berggebiet war die Initiative der Eidgenössischen Forschungsanstalt Changin, die 1982 auf einem alpinen Versuchsstandort auf über 1000 Meter ü. M. mit Arznei- und Aromapflanzen zu arbeiten begann.

Angeregt durch diese Initiativen entstanden weitere Anbaugemeinschaften in verschiedenen Bergregionen der Schweiz. 1985 wurde die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Kräuteranbaus im Berggebiet (ArGe Bergkräuter) gegründet. Dadurch sollten die Anstrengungen der fünf regionalen Produzentenorganisationen Coopérative Valplantes, Anbauvereinigung Waldhof-Kräuter, Coperme Valle di Poschiavo, der Interessengemeinschaft Kräuteranbau Uri und die Kräuteranbaugenossenschaft Emmental über die Sprachgrenzen hinweg koordiniert werden. Das Markenzeichen der ArGe Bergkräuter garantiert für einen naturgemässen Anbau, der Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel und leichtlöslicher Mineraldünger mit vorwiegend organischer Düngung und Förderung der pflanzeneigenen Widerstandskräfte bedeutet. Konsequent auf den Direktverkauf ausgerichtet sind die Produzenten der Vereinigung für biologischen Kräuteranbau im Schweizer

Berggebiet (VBKB), die ebenfalls 1985 gegründet wurde. Hier findet der Anbau auf anerkannten Bio-Betrieben im Berggebiet statt.

Beispiel aus den Voralpen (Grenzpfad Napfgebiet)

Hauptbestandteil des Projektes «Grenzpfad Napfgebiet» ist ein 75 Kilometer langer Fernwanderweg entlang der Kantonsgrenze Bern–Luzern. Ausgangspunkt sind dabei die vorhandenen touristischen Potentiale, insbesondere die vielfältige, intakte Kulturlandschaft, das reiche kulturelle Erbe und die verschiedenen touristischen Attraktionen (Sehenswürdigkeiten, Aktivitätsmöglichkeiten) entlang dieses Weges.

Das Projekt, das auf eine Initiative der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete und die drei IHG-Regionen RegioHER (Luzerner Berggebiet), Oberes Emmental und Trachselwald zurückgeht, verfolgt wirtschaftlich-touristische, kulturelle und staatspolitische Anliegen:

- Mittels einer Verknüpfung, einer gezielten Ergänzung und einem zeitgemässen Marketing soll das vorhandene touristische Angebot entlang der Kantonsgrenze Bern–Luzern besser genutzt werden. Das bedeutet unter anderem, dass über die bestehenden Übernachtungsmöglichkeiten in Landgasthöfen, Hotels, Alpbetrieben und allenfalls bei Bauernfamilien und über die verschiedensten touristischen Sehenswürdigkeiten (historische Stätten, Schaukäsereien, Goldwaschzentrum usw.) mit zweckdienlichen Mitteln (Broschüren, Reiseführer, thematische Prospekten, kleinere Ausstellungen) professionell und gezielt informiert wird.
- Das Projekt versteht sich auch als Schnur, an der nebst den touristischen Perlen auch weitere Inhalte aufgereiht werden können. Dabei geht es darum, die Zeugen der reichen und vielfältigen Kultur und Geschichte des Grenzgebietes einem breiteren Publikum näherzubringen. Dies kann mit Schautafeln, Publikationen aber auch mit Führungen und kulturellen Erreignissen geschehen.
- Das Gebiet um den Napf wird von den verschiedensten Grenzen zerschnitten. Anhand des regionalen Beispiels «Napf» soll das in der heutigen Zeit höchst aktuelle Thema «Grenzen» in seinen verschiedensten Facetten aufgegriffen und konkret dargestellt werden. So soll das Leitmotiv «Grenzen – gestern, heute und morgen» als Beitrag zum eidgenössischen Jubiläumsjahr 1998 auf verschiedene Arten erlebbar gemacht werden.

Das Vorhaben «Grenzpfad Napf» erfasst damit unterschiedliche Themen und Aktivitäten im Schnittbereich Tourismus – Kultur – Geschichte und verbindet in den beteiligten Regionen verschiedene Wirtschaftsbranchen wie Gastgewerbe und andere Tourismuszweige, Landwirtschaft, Gewerbe und Verkehr (grenz- und branchenübergreifende, partnerschaftliche Zusammenarbeit).

8317

Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 22quater und 31bis Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 1996 [1],
beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz soll:
a. die wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen und die Wettbewerbsfähigkeit im Berggebiet verbessern;
b. die Ausnützung regionaler Potentiale fördern;
c. zur Erhaltung der dezentralen Besiedelung und der sozio-kulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt unseres Landes beitragen;
d. eine nachhaltige Entwicklung im Berggebiet gewährleisten;
e. die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Teilregionen und Regionen fördern.

Art. 2 Örtlicher Geltungsbereich

[1] Als Berggebiet im Sinne dieses Gesetzes gilt der Raum, welcher die im Anhang *aufgeführten Regionen umfasst.*

[2] Der Bundesrat kann auf Antrag des Kantons geringfügige Änderungen des örtlichen Geltungsbereichs bewilligen.

[3] Als geringfügige Änderungen gelten insbesondere:
a. Fusionen zwischen Gemeinden innerhalb und Gemeinden ausserhalb des Berggebietes;
b. die Aufnahme einzelner Gemeinden in eine im Anhang aufgeführte Region.

Art. 3 Regionen

[1] Als Regionen im Sinne dieses Gesetzes gelten Gruppen von Gemeinden, die:
a. geografisch und wirtschaftlich eng miteinander verbunden sind;
b. das Ziel verfolgen, einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam zu lösen.

[1] BBl 1996 II 1104

2 Kantone und Gemeinden können die Zusammensetzung der Regionen, die im Anhang aufgeführt sind, ändern.

2. Abschnitt: Investitionshilfe

Art. 4 Grundsatz

1 Der Bund kann Regionen, Gemeinden, öffentlich- und privatrechtlichen Körperschaften sowie Privaten Investitionshilfe in Form von Darlehen gewähren.

2 Die Investitionshilfedarlehen werden in Form von Pauschalbeträgen gewährt.

Art. 5 Voraussetzungen

1 Investitionshilfedarlehen werden nur gewährt, wenn die Region ein Entwicklungskonzept und ein mehrjähriges Realisierungsprogramm erarbeitet hat.

2 Die Einzelvorhaben oder die Infrastrukturprogramme, für die Investitionshilfedarlehen beansprucht werden, müssen mit den im Entwicklungskonzept festgelegten Förderzielen übereinstimmen.

Art. 6 Unterstützte Vorhaben oder Programme

Investitionshilfedarlehen können gewährt werden für infrastrukturelle Einzelvorhaben oder Infrastrukturprogramme, welche:

a. die Region als Wirtschaftsstandort fördern und die Wettbewerbsvoraussetzungen für Industrie-, Gewerbe-, Dienstleistungs- und Tourismusbetriebe verbessern;
b. die Region als Wohnort und Lebensraum qualitativ aufwerten und der Erhaltung oder Schaffung einer politischen und sozio-kulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt dienen;
c. die Ausschöpfung regionsspezifischer Potentiale oder komparativer Vorteile der Region ermöglichen;
d. der Erneuerung und Ergänzung sowie dem Ausbau der infrastrukturellen Grundversorgung dienen, soweit sie in Gemeinden oder Teilregionen realisiert werden, die zu deren Finanzierung auf Investitionshilfedarlehen angewiesen sind.

Art. 7 Besondere Bedingungen und Auflagen

Die Gewährung der Investitionshilfedarlehen kann im Einzelfall von weiteren, in der Besonderheit des Einzelvorhabens oder des Infrastrukturprogrammes begründeten und dem Gesetzeszweck dienlichen Bedingungen und Auflagen abhängig gemacht werden.

Art. 8 Festlegung und Zusicherung der Investitionshilfedarlehen

1 Die Kantone legen die Investitionshilfedarlehen fest und sichern sie den Gesuchstellern zu. Dabei berücksichtigen sie die Leistungen aufgrund anderer Erlasse.

[2] Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement legt alle vier Jahre fest, innerhalb welcher Limiten die Kantone Investitionshilfedarlehen zusichern können. Es kann die Zusicherungslimite eines Kantons kürzen oder aufheben, wenn dieser den gesetzlichen Bestimmungen zuwiderhandelt.

[3] Der Bundesrat legt das Verfahren und die Kriterien fest, nach denen die kantonalen Zusicherungslimiten ermittelt werden.

Art. 9 Finanzielle Beteiligung der Kantone

Die Investitionshilfedarlehen werden nur gewährt, soweit sich der Kanton an der Finanzierung der Vorhaben gleichwertig beteiligt.

Art. 10 Zinssatz

Die Investitionshilfedarlehen werden unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten des Darlehensnehmers und der entwicklungspolitischen Bedeutung des Einzelvorhabens oder des Infrastrukturprogrammes zu tieferen als den marktüblichen Zinsen oder zinslos gewährt.

Art. 11 Rückzahlungsfrist

[1] Die gewährten Investitionshilfedarlehen müssen spätestens nach 30 Jahren zurückbezahlt sein. Der Kanton kann den Beginn der Rückzahlung um höchstens fünf Jahre hinausschieben.

[2] Bei der Festlegung der Rückzahlungsfrist ist in der Regel der Lebensdauer der unterstützten Anlagen oder den Abschreibungsbestimmungen des für öffentliche Körperschaften geltenden Rechnungsmodells Rechnung zu tragen.

Art. 12 Verhältnis zu anderen Gesetzen

[1] Die mit Investitionshilfedarlehen unterstützten Einzelvorhaben oder Infrastrukturprogramme dürfen die Bestimmungen anderer Bundeserlasse nicht verletzen.

[2] Leistungen aufgrund anderer einschlägiger Gesetze dürfen wegen der Investitionshilfe weder gekürzt noch verweigert werden.

Art. 13 Sicherheiten und Haftung der Kantone

[1] Die Kantone sorgen dafür, dass die Investitionshilfedarlehen ausreichend durch Sicherheiten abgedeckt sind.

[2] Verluste aus Investitionshilfedarlehen sind zur Hälfte vom Kanton zu tragen, der dem Darlehensnehmer das Investitionshilfedarlehen zugesprochen hat.

[3] In ausgesprochenen Härtefällen kann der Bundesrat die Haftung eines Kantons reduzieren oder darauf verzichten, diese geltend zu machen.

Art. 14 Zahlungsmodalitäten

Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Bundesamt) erlässt Weisungen zu den Zahlungsmodalitäten.

Art. 15 Investitionshilfefonds

[1] Der Bund äufnet zur Finanzierung der Investitionshilfedarlehen einen Investitionshilfefonds.

[2] Der Investitionshilfefonds wird gespeist nach dem Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1991 [1)] zu weiteren Einlagen in den Fonds für Investitionshilfe an die Berggebiete. Nach dessen Ablauf können entsprechend den Bedürfnissen und in Berücksichtigung der Finanzlage des Bundes weitere Einlagen in den Fonds für Investitionshilfe auf dem ordentlichen Budgetweg erfolgen.

[3] Rückzahlungen von Investitionshilfedarlehen, vereinnahmte Zinsen und Haftungsleistungen der Kantone sowie Garantieleistungen Dritter werden dem Fonds gutgeschrieben.

3. Abschnitt: Organisation und Tätigkeiten der Regionen und deren Finanzierung

Art. 16 Regionale Entwicklungsträger

Die Regionen konstituieren einen geeigneten Entwicklungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit und einer Geschäftsstelle.

Art. 17 Entwicklungskonzept

[1] Die regionalen Entwicklungsträger erarbeiten ein Entwicklungskonzept und fördern dessen Realisierung.

[2] Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement erlässt Richtlinien für die Ausarbeitung des Entwicklungskonzepts.

[3] Das Entwicklungskonzept ist auf die Richtplanung abzustimmen. Die Kantone regeln die Einzelheiten.

[4] Die regionalen Entwicklungsträger ergreifen Massnahmen, die es erlauben, die Realisierung des Entwicklungskonzepts zu überwachen.

Art. 18 Mehrjähriges Realisierungsprogramm

[1] Die regionalen Entwicklungsträger erstellen gestützt auf das regionale Entwicklungskonzept ein mehrjähriges Realisierungsprogramm und aktualisieren es jährlich.

[2] Dieses enthält:

a. die Bereiche und Teilregionen, die prioritär gefördert werden sollen;
b. eine Liste der Aufgaben, die die Region vordringlich angehen will;
c. den Nachweis, welche Gemeinden und Teilregionen für die Erhaltung, die Erneuerung und den Ausbau ihrer infrastrukturellen Grundversorgung weiterhin auf Investitionshilfe angewiesen sind.

[3] Bei der Erstellung des Nachweises nach Absatz 2 Buchstabe c ist den Leistungen des Finanzausgleichs des Bundes, der Kantone und der Regionen Rechnung zu tragen.

[1)] BBl 1991 IV 209

Art. 19 Finanzhilfen

[1] Der Bund kann Beiträge bis höchstens 50 Prozent gewähren an die Finanzierung von:

a. Leistungen, die der regionale Entwicklungsträger und seine Geschäftsstelle im Rahmen der Erarbeitung oder Überarbeitung des Entwicklungskonzepts und des mehrjährigen Realisierungsprogrammes erbringen;
b. Aufträgen, die der regionale Entwicklungsträger und seine Geschäftsstelle im Zusammenhang mit der Erarbeitung oder Überarbeitung des Entwicklungskonzepts Fachleuten erteilt;
c. Aufwendungen, die dem regionalen Entwicklungsträger und seiner Geschäftsstelle im Zusammenhang mit der Realisierung des Entwicklungskonzepts und des mehrjährigen Realisierungsprogrammes entstehen;
d. jährlichen Aus- und Weiterbildungsprogrammen;
e. besonderen Formen der interregionalen Zusammenarbeit.

[2] Die Beiträge werden in Form von Pauschalbeträgen gewährt.

Art. 20 Festlegung und Auszahlung

[1] Die Beiträge nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a–c werden von den Kantonen festgesetzt und ausbezahlt.

[2] Die Beiträge nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben d und e werden vom Bundesamt festgesetzt und ausbezahlt.

Art. 21 Beteiligung der Kantone

Die Beiträge des Bundes werden nur gewährt, soweit die Kantone sich an der Finanzierung der Leistungen und Aufwendungen nach Artikel 19 Absatz 1 mit mindestens 25 Prozent beteiligen.

Art. 22 Finanzierung

[1] Die Beiträge nach Artikel 19 Absatz 1 werden über den ordentlichen Budgetweg finanziert.

[2] Das Bundesamt legt jährlich gestützt auf den bewilligten Budgetkredit fest, innerhalb welcher Limiten die Kantone Beiträge nach Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a–c zusichern und auszahlen können.

[3] Der Bundesrat legt das Verfahren und die Kriterien fest, nach denen diese kantonalen Kreditlimiten zu ermitteln sind.

[4] Alle vier Jahre haben die Kantone über die Verwendung der Mittel Rechenschaft abzulegen.

4. Abschnitt: Vollzug

Art. 23 Kantone

[1] Die Kantone sind für den Vollzug dieses Gesetzes verantwortlich, soweit dieser nicht ausdrücklich dem Bund vorbehalten ist.

[2] Im Rahmen einer Evaluation erstatten die Kantone dem Bund alle vier Jahre Bericht über den Vollzug.

Art. 24 Bundesaufsicht

[1] Der Bund überwacht den Vollzug dieses Gesetzes.

[2] Er sorgt für die Evaluation der Massnahmen nach diesem Gesetz.

5. Abschnitt: Rechtsschutz

Art. 25

Verfügungen des Bundesamtes sowie letztinstanzliche kantonale Entscheide unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements.

6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 26 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1974[1)] über Investitionshilfe für Berggebiete wird aufgehoben.

Art. 27 Referendum und Inkrafttreten

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

[1)] AS 1975 392, 1980 1798, 1985 387, 1991 857, 1992 288

Anhang
(Art. 2)

Das Berggebiet nach Artikel 2 umfasst folgende Regionen:

Zürcher Berggebiet

Gemeinden: Bäretswil, Bauma, Bichelsee-Balterswil, Fischenthal, Fischingen, Goldingen, Hinwil, Hofstetten bei Elgg, Schlatt, Sternenberg, St. Gallenkappel, Turbenthal, Wald (ZH), Wila, Wildberg.

Oberes Emmental

Gemeinden: Eggiwil, Landiswil, Langnau im Emmental, Lauperswil, Röthenbach im Emmental, Rüderswil, Schangnau, Signau, Trub, Trubschachen.

Jura-Bienne

Gemeinden: Belprahon, Bévilard, Biel/Bienne, Champoz, Châtelat, Corcelles (BE), Corgémont, Cortébert, Court, Crémines, Diesse, Eschert, Evilard/Leubringen, Grandval, La Heutte, La Neuveville, Lamboing, Loveresse, Malleray, Monible, Moutier, Nods, Orvin, Perrefitte, Péry, Plagne, Pontenet, Prêles, Rebévelier (BE), Reconvilier, Roches (BE), Romont (BE), Saicourt, Saules (BE), Schelten, Seehof, Sonceboz-Sombeval, Sornetan, Sorvilier, Souboz, Tavannes, Vauffelin, Vellerat.

Oberland-Ost

Gemeinden: Beatenberg, Bönigen, Brienz (BE), Brienzwiler, Därligen, Gadmen, Grindelwald, Gsteigwiler, Gündlischwand, Guttannen, Habkern, Hasliberg, Hofstetten bei Brienz, Innertkirchen, Interlaken, Iseltwald, Lauterbrunnen, Leissigen, Lüetschental, Matten bei Interlaken, Meiringen, Niederried bei Interlaken, Oberried am Brienzersee, Ringgenberg (BE), Saxeten, Schattenhalb, Schwanden bei Brienz, Unterseen, Wilderswil.

Kandertal

Gemeinden: Adelboden, Frutigen, Kandergrund, Kandersteg, Reichenbach im Kandertal.

Thun-Innertport

Gemeinden: Aeschi bei Spiez, Amsoldingen, Blumenstein, Buchholterberg, Därstetten, Diemtigen, Eriz, Erlenbach im Simmental, Fahrni, Forst, Heiligenschwendi, Heimberg, Hilterfingen, Höfen, Homberg, Horrenbach-Buchen, Kienersrüti, Krattigen, Längenbühl, Niederstocken, Oberhofen am Thunersee, Oberlangenegg, Oberstocken, Oberwil im Simmental, Pohlern, Reutigen, Schwendibach, Sigriswil, Spiez, Steffisburg, Teuffenthal (BE), Thierachern, Thun, Uebeschi, Uetendorf, Unterlangenegg, Uttigen, Wachseldorn, Wimmis, Zwieselberg.

Obersimmental-Saanenland

Gemeinden: Boltigen, Gsteig, Lauenen, Lenk, Saanen, St. Stephan, Zweisimmen.

Kiesental

Gemeinden: Aeschlen, Arni (BE), Biglen, Bleiken bei Oberdiessbach, Bowil, Brenzikofen, Freimettigen, Grosshöchstetten, Häutligen, Herbligen, Konolfingen, Linden, Mirchel, Niederhünigen, Oberdiessbach, Oberhünigen, Oberthal, Schlosswil, Walkringen, Zäziwil.

Schwarzwasser

Gemeinden: Albligen, Englisberg, Guggisberg, Niedermuhlern, Oberbalm, Riggisberg, Rüeggisberg, Rüschegg, Rüti bei Riggisberg, Wahlern, Zimmerwald.

Trachselwald

Gemeinden: Affoltern im Emmental, Auswil, Dürrenroth, Eriswil, Gondiswil, Hasle bei Burgdorf, Heimiswil, Huttwil, Lützelflüh, Oeschenbach, Rohrbachgraben, Rüegsau, Sumiswald, Trachselwald, Walterswil (BE), Wynigen, Wyssachen.

RegioHER

Gemeinden: Alberswil, Altbüron, Altishofen, Buchs (LU), Buttisholz, Doppleschwand, Ebersecken, Egolzwil, Entlebuch, Escholzmatt, Ettiswil, Fischbach, Flühli, Gettnau, Grossdietwil, Grosswangen, Hasle (LU), Hergiswil bei Willisau, Kottwil, Luthern, Marbach LU), Menznau, Nebikon, Ohmstal, Romoos, Ruswil, Schötz, Schüpfheim, Uffikon, Ufhusen, Wauwil, Werthenstein, Willisau Land, Willisau Stadt, Wolhusen, Zell (LU).

Uri

Gemeinden: Altdorf (UR), Andermatt, Attinghausen, Bauen, Bürglen (UR), Erstfeld, Flüelen, Göschenen, Gurtnellen, Hospental, Isenthal, Realp, Schattdorf, Seedorf (UR), Seelisberg, Silenen, Sisikon, Spiringen, Unterschächen, Wassen.

Einsiedeln

Gemeinden: Alpthal, Einsiedeln, Innerthal, Oberiberg, Rothenthurm, Unteriberg, Vorderthal.

Innerschwyz

Gemeinden: Arth, Gersau, Greppen, Illgau, Ingenbohl, Küssnacht am Rigi, Lauerz, Morschach, Muotathal, Riemenstalden, Sattel, Schwyz, Steinen, Steinerberg, Vitznau, Weggis.

Sarneraatal

Gemeinden: Alpnach, Giswil, Kerns, Lungern, Sachseln, Sarnen.

Nidwalden

Gemeinden: Beckenried, Buochs, Dallenwil, Emmetten, Engelberg, Ennetbürgen, Ennetmoos, Hergiswil (NW), Oberdorf (NW), Stans, Stansstad, Wolfenschiessen.

Glarner Hinterland-Sernftal

Gemeinden: Betschwanden, Braunwald, Diesbach (GL), Elm, Engi, Haslen, Hätzingen, Leuggelbach, Linthal, Luchsingen, Matt, Mitlödi, Nidfurn, Rüti (GL), Schwanden (GL), Schwändi, Sool.

Sense

Gemeinden: Alterswil, Bösingen, Brünisried, Düdingen, Giffers, Heitenried, Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Rechthalten, Schmitten (FR), St. Antoni, St. Silvester, St. Ursen, Tafers, Tentlingen, Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt, Zumholz.

Gruyère

Gemeinden: Albeuve, Avry-devant-Pont, Botterens, Broc, Bulle, Cerniat (FR), Charmey, Châtel-sur-Montsalvens, Corbières, Crésuz, Echarlens, Enney, Estavannens, Grandvillard, Gruyères, Gumefens, Hauteville, Jaun, La Roche, La Tour-de-Trême, Le Bry, Le Pâquier (FR), Lessoc, Marsens, Maules, Montbovon, Morlon, Neirivue, Pont-la-Ville, Riaz, Romanens, Rueyres-Treyfayes, Sâles (Gruyère), Sorens, Vaulruz, Villarbeney, Villars-sous-Mont, Villarvolard, Vuadens, Vuippens.

Glâne-Veveyse

Gemeinden: Attalens, Auboranges, Berlens, Besencens, Billens, Bionnens, Bossonnens, Bouloz, Chapelle (Glâne), Châtel-St-Denis, Chavannes-les-Forts, Ecublens (FR), Esmonts, Estévenens, Fiaugères, Gillarens, Granges (Veveyse), Grangettes, Grattavache, Hennens, La Joux (FR), La Magne, La Neirigue, Le Châtelard, Le Crêt, Les Ecasseys, Lieffrens, Lussy (FR), Massonnens, Mézières (FR), Montet (Glâne), Mossel, Pont (Veveyse), Porsel, Prez-vers-Sivi-

riez, Progens, Promasens, Remaufens, Romont, Rue, Semsales, Siviriez, Sommentier, St-Martin (FR), Ursy, Vaudérens, Villaraboud, Villargiroud, Villariaz, Villarsiviriaux, Vuarmarens, Vuisternens-devant-Romont.

Haute-Sarine

Gemeinden: Arconciel, Bonnefontaine, Ependes (FR), Essert (FR), Estavayer-le-Gibloux, Farvagny-le-Grand, Farvagny-le-Petit, Ferpicloz, Grenilles, Montévraz, Oberried (FR), Praroman, Rossens (FR), Rueyres-St-Laurent, Senèdes, Treyvaux, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Vuisternens-en-Ogoz, Zénauva.

Thal

Gemeinden: Aedermannsdorf, Balsthal, Gänsbrunnen, Herbetswil, Holderbank (SO), Laupersdorf, Matzendorf, Mümliswil-Ramiswil, Welschenrohr.

Appenzell A. Rh.

Gemeinden: Bühler, Eggersriet, Gais, Grub (AR), Heiden, Herisau, Hundwil, Lutzenberg, Oberegg, Rehetobel, Reute (AR), Schönengrund, Schwellbrunn, Speicher, Stein (AR), Teufen (AR), Trogen, Urnäsch, Wald (AR), Waldstatt, Walzenhausen, Wolfhalden.

Appenzell I. Rh.

Gemeinden: Appenzell, Gonten, Rüte, Schlatt-Haslen, Schwende.

Toggenburg

Gemeinden: Alt St. Johann, Brunnadern, Bütschwil, Ebnat-Kappel, Ganterschwil, Hemberg, Krinau, Krummenau, Lichtensteig, Mogelsberg, Mosnang, Nesslau, Oberhelfenschwil, Stein (SG), St. Peterzell, Wattwil, Wildhaus.

Sarganserland-Walensee

Gemeinden: Amden, Bad Ragaz, Filzbach, Flums, Mels, Mühlehorn, Obstalden, Pfäfers, Quarten, Sargans, Vilters, Walenstadt, Weesen.

Surselva

Gemeinden: Andiast, Breil/Brigels, Camuns, Castrisch, Cumbel, Degen, Disentis/Mustér, Duvin, Falera, Flims, Flond, Ilanz, Laax, Ladir, Lumbrein, Luven, Medel (Lucmagn), Morissen, Obersaxen, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Safien, Sagogn, Schlans, Schluein, Schnaus, Sevgein, Siat, St. Martin, Sumvitg, Surcasti, Surcuolm, Tenna, Tersnaus, Trin, Trun, Tujetsch, Uors-Peiden, Valendas, Vals, Vella, Versam, Vignogn, Vrin, Waltensburg/Vuorz.

Moesano

Gemeinden: Arvigo, Braggio, Buseno, Cama, Castaneda, Cauco, Grono, Leggia, Lostallo, Mesocco, Rossa, Roveredo (GR), Selma, Soazza, Sta. Maria in Calanca, S. Vittore, Verdabbio.

Heinzenberg-Domleschg/Hinterrhein

Gemeinden: Almens, Andeer, Ausserferrera, Avers, Casti-Wergenstein, Cazis, Clugin, Donath, Feldis/Veulden, Flerden, Fürstenau, Hinterrhein, Innerferrera, Lohn (GR), Masein, Mathon, Medels im Rheinwald, Mutten, Nufenen, Paspels, Patzen-Fardün, Pignia, Portein, Pratval, Präz, Rodels, Rongellen, Rothenbrunnen, Sarn, Scharans, Scheid, Sils im Domleschg, Splügen, Sufers, Tartar, Thusis, Trans, Tschappina, Tumegl/Tomils, Urmein, Zillis-Reischen.

Prättigau

Gemeinden: Conters im Prättigau, Fanas, Fideris, Furna, Grüsch, Jenaz, Klosters-Serneus, Küblis, Luzein, Saas, Schiers, Seewis im Prättigau, St. Antönien, St. Antönien Ascharina, Valzeina.

Schanfigg

Gemeinden: Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lüen, Maladers, Molinis, Pagig, Peist, Praden, St. Peter, Tschiertschen.

Mittelbünden

Gemeinden: Alvaneu, Alvaschein, Bergün/Bravuogn, Bivio, Brienz (GR), Churwalden, Cunter, Filisur, Lantsch/Lenz, Malix, Marmorera, Mon, Mulegns, Parpan, Riom-Parsonz, Rona, Salouf, Savognin, Schmitten (GR), Stierva, Sur, Surava, Tiefencastel, Tinizong, Vaz/Obervaz, Wiesen (GR).

Bregaglia

Gemeinden: Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa, Vicosoprano.

Poschiavo

Gemeinden: Brusio, Poschiavo.

Unterengadin-Münstertal

Gemeinden: Ardez, Ftan, Fuldera, Guarda, Lavin, Lü, Müstair, Ramosch, Samnaun, Scuol, Sent, Sta. Maria Val Münstair, Susch, Tarasp, Tschierv, Tschlin, Valchava, Zernez.

Locarnese e Vallemaggia

Gemeinden: Ascona, Auressio, Aurigeno, Avegno, Berzona, Bignasco, Borgnone, Bosco/Gurin, Brione sopra Minusio, Brione (Verzasca), Brissago, Broglio, Brontallo, Campo (Vallemaggia), Cavergno, Caviano, Cavigliano, Cerentino, Cevio, Coglio, Corippo, Cugnasco, Frasco, Fusio, Gerra (Gambarogno), Gerra (Verzasca), Giumaglio, Gordevio, Gordola, Gresso, Indemini, Intragna, Lavertezzo, Linescio, Locarno, Loco, Lodano, Losone, Magadino, Maggia, Menzonio, Mergoscia, Minusio, Moghegno, Mosogno, Muralto, Onsernone, Orselina, Palagnedra, Peccia, Piazzogna, Prato-Sornico, Ronco sopra Ascona, S. Abbondio, S. Nazzaro, Someo, Sonogno, Tegna, Tenero-Contra, Vergeletto, Verscio, Vira (Gambarogno), Vogorno.

Tre Valli

Gemeinden: Airolo, Anzonico, Aquila, Bedretto, Biasca, Bodio, Calonico, Calpiogna, Campello, Campo (Blenio), Castro, Cavagnago, Chiggiogna, Chironico, Claro, Corzoneso, Cresciano, Dalpe, Dongio, Faido, Ghirone, Giornico, Gnosca, Iragna, Largario, Leontica, Lodrino, Lottigna, Ludiano, Mairengo, Malvaglia, Marolta, Moleno, Olivone, Osco, Osogna, Personico, Pollegio, Ponto Valentino, Prato (Leventina), Preonzo, Prugiasco, Quinto, Rossura, Semione, Sobrio, Torre.

Malcantone

Gemeinden: Agno, Aranno, Arosio, Astano, Bedigliora, Bioggio, Bosco Luganese, Breno, Cademario, Caslano, Cimo, Croglio, Curio, Fescoggia, Iseo, Magliaso, Miglieglia, Monteggio, Mugena, Neggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa, Vernate, Vezio.

Valli di Lugano

Gemeinden: Bedano, Bidogno, Bironico, Bogno, Cagiallo, Camignolo, Certara, Cimadera, Corticiasca, Gravesano, Isone, Lopagno, Lugaggia, Medeglia, Mezzovico-Vira, Origlio, Ponte Capriasca, Rivera, Roveredo (TI), Sala Capriasca, Sigirino, Sonvico, Tesserete, Torricella-Taverne, Vaglio, Valcolla, Villa Luganese.

Pays-d'Enhaut

Gemeinden: Château-d'Oex, Rossinière, Rougemont.

Nord Vaudois

Gemeinden: Agiez, Arnex-sur-Orbe, Ballaigues, Baulmes, Bofflens, Bonvillars, Bretonnières, Bullet, Chamblon, Champagne, Champvent, Chavornay, Cheseaux-Noréaz, Concise, Corcelles-près-Concise, Croy, Essert-sous-Champvent, Fiez, Fontaines-sur-Grandson, Fontanezier, Giez, Grandevent, Grandson, Gressy, Juriens, La Praz, L'Abergement, Les Clées, Lignerolle, Mathod, Mauborget, Montagny-près-Yverdon, Montcherand, Mutrux, Novalles, Onnens (VD), Orbe, Orges, Pomy, Premier, Provence, Rances, Romainmôtier-Envy, Romairon, Sergey, Ste-Croix, Suscévaz, Treycovagnes, Valeyres-sous-Montagny, Valeyres-sous-Rances, Vallorbe, Vaugondry, Vaulion, Villars-Burquin, Villars-sous-Champvent, Vugelles-La Mothe, Vuiteboeuf, Yverdon-les-Bains, Yvonand.

Vallée de Joux

Gemeinden: L'Abbaye, Le Chenit, Le Lieu.

Goms

Gemeinden: Ausserbinn, Bellwald, Biel (VS), Binn, Blitzingen, Ernen, Fiesch, Fieschertal, Geschinen, Gluringen, Grengiols, Lax, Martisberg, Mühlebach, Münster (VS), Niederwald, Obergesteln, Oberwald, Reckingen (VS), Ritzingen, Selkingen, Steinhaus, Ulrichen.

Brig/östlich Raron

Gemeinden: Betten, Birgisch, Bister, Bitsch, Brig-Glis, Filet, Goppisberg, Greich, Mörel, Mund, Naters, Ried-Brig, Ried-Mörel, Simplon, Termen, Zwischbergen.

Visp/westlich Raron

Gemeinden: Ausserberg, Baltschieder, Blatten, Bürchen, Eggerberg, Eischoll, Eisten, Embd, Ferden, Grächen, Hohtenn, Kippel, Lalden, Niedergesteln, Randa, Raron, Saas Almagell, Saas Balen, Saas Fee, Saas Grund, Stalden (VS), Staldenried, Steg, St. Niklaus, Täsch, Törbel, Unterbäch, Visp, Visperterminen, Wiler (Lötschen), Zeneggen, Zermatt.

Leuk

Gemeinden: Agarn, Albinen, Bratsch, Ergisch, Erschmatt, Feschel, Gampel, Guttet, Inden, Leuk, Leukerbad, Oberems, Salgesch, Turtmann, Unterems, Varen.

Sierre

Gemeinden: Ayer, Chalais, Chandolin, Chermignon, Chippis, Grimentz, Grône, Icogne, Lens, Miège, Mollens (VS), Montana, Randogne, Sierre, St-Jean, St-Luc, Venthône, Veyras, Vissoie.

Sion

Gemeinden: Arbaz, Ardon, Ayent, Chamoson, Conthey, Evolène, Grimisuat, Hérémence, Les Agettes, Mase, Nax, Nendaz, Salins, Savièse, Sion, St-Léonard, St-Martin (VS), Vernamiège, Vétroz, Vex, Veysonnaz.

Martigny

Gemeinden: Bagnes, Bourg-St-Pierre, Bovernier, Charrat, Collonges, Dorénaz, Finhaut, Fully, Isérables, Leytron, Liddes, Martigny, Martigny-Combe, Orsières, Riddes, Saillon, Salvan, Saxon, Sembrancher, Trient, Vernayaz, Vollèges.

Chablais (valaisan et vaudois)

Gemeinden: Aigle, Bex, Champéry, Chessel, Collombey-Muraz, Corbeyrier, Evionnaz, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Massongex, Mex (VS), Monthey, Noville, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Port-Valais, Rennaz, Roche (VD), St-Gingolph, St-Maurice, Troistorrents, Val-d'Illiez, Vérossaz, Vionnaz, Vouvry, Yvorne.

Centre-Jura

Gemeinden: Brot-Plamboz, Cormoret, Courtelary, La Brévine, La Chaux-de-Fonds, La Chaux-du-Milieu, La Ferrière, La Sagne, Le Cerneux-Péquignot, Le Locle, Les Brenets, Les Planchettes, Les Ponts-de-Martel, Mont-Tramelan, Renan (BE), Sonvilier, St-Imier, Tramelan, Villeret.

Val-de-Travers

Gemeinden: Boveresse, Buttes, Couvet, Fleurier, La Côte-aux-Fées, Les Bayards, Les Verrières, Môtiers (NE), Noiraigue, St-Sulpice (NE), Travers.

Val-de-Ruz

Gemeinden: Boudevilliers, Brot-Dessous, Cernier, Chézard-St-Martin, Coffrane, Dombresson, Enges, Engollon, Fenin-Vilars-Saules, Fontainemelon, Fontaines (NE), Le Pâquier (NE), Les Geneveys-sur-Coffrane, Les Hauts-Geneveys, Lignières, Montmollin, Rochefort, Savagnier, Villiers.

Jura

Gemeinden: Alle, Asuel, Bassecourt, Beurnevésin, Boécourt, Boncourt, Bonfol, Bourrignon, Bressaucourt, Buix, Bure, Charmoille, Châtillon (JU), Chevenez, Coeuve, Corban, Cornol, Courchapoix, Courchavon, Courfaivre, Courgenay, Courrendlin, Courroux, Courtedoux, Courtemaîche, Courtételle, Damphreux, Damvant, Delémont, Develier, Ederswiler, Epauvillers, Epiquerez, Fahy, Fontenais, Fregiécourt, Glovelier, Goumois, Grandfontaine, La Chaux-des-Breuleux, Lajoux (JU), Le Bémont (JU), Le Noirmont, Le Peuchapatte, Les Bois, Les Breuleux, Les Enfers, Les Genevez (JU), Les Pommerats, Lugnez, Mervelier, Mettembert, Miécourt, Montenol, Montfaucon, Montfavergier, Montignez, Montmelon, Montsevelier, Movelier, Muriaux, Ocourt, Pleigne, Pleujouse, Porrentruy, Rebeuvelier, Réclère, Roche-d'Or, Rocourt, Rossemaison, Saignelégier, Saulcy, Seleute, Soubey, Soulce, Soyhières, St-Brais, St-Ursanne, Undervelier, Vendlincourt, Vermes, Vicques.

8317

Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 1996 [1)]
beschliesst:

Art. 1 Zweck

Dieser Beschluss bezweckt, den ländlichen Raum bei der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels zu unterstützen.

Art. 2 Ländlicher Raum

[1] Der ländliche Raum im Sinne dieses Beschlusses umfasst die Regionen des Berggebietes nach der Bundesgesetzgebung über Investitionshilfe für Berggebiete und weitere im Anhang festgelegte ländliche Gebiete.

[2] Der Bundesrat kann auf Antrag des Kantons geringfügige Änderungen des ländlichen Raums bewilligen.

Art. 3 Unterstützte Vorhaben

[1] Der Bund kann Vorhaben organisatorischer, konzeptioneller und institutioneller Natur fördern, die:

a. von natürlichen oder juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Sektors in Zusammenarbeit durchgeführt werden;
b. für die Region Modellcharakter haben in bezug auf das angestrebte Ergebnis oder auf die Vorgehensweise;
c. dazu dienen, im ländlichen Raum Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen oder zu sichern;
d. dazu beitragen, die lokalen und regionalen Potentiale besser auszuschöpfen;
e. mit den Zielen des regionalen Entwicklungskonzeptes und anderer regionaler und kantonaler Planungsarbeiten übereinstimmen; und
f. den Zielen des Landschafts-, Heimat- und Umweltschutzes und der Raumplanung entsprechen.

[2] Ein Vorhaben wird längstens während fünf Jahren unterstützt.

[3] Bauvorhaben werden nicht unterstützt.

[1)] BBl 1996 II 1104

Art. 4 Höhe der Finanzhilfen

[1] Der Bund kann an die Gesamtkosten eines Vorhabens nach Artikel 3 Finanzhilfen bis zu 50 Prozent gewähren. Die Finanzhilfen werden in Form von Pauschalbeiträgen gewährt.

[2] Der Bund gewährt Finanzhilfen nur, wenn die Kantone ihre bestehenden gesetzlichen Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen.

[3] Er gewährt Finanzhilfen nach diesem Beschluss nur für Vorhaben, die er nicht schon auf andere Weise unterstützen kann.

[4] Die Finanzhilfeempfängerinnen und -empfänger müssen eine angemessene Eigenleistung erbringen.

Art. 5 Verfahren

[1] Die Finanzhilfegesuche sind bei den regionalen Entwicklungsträgern oder den für die Regionalplanung zuständigen Stellen einzureichen. Diese unterbreiten das Gesuch mit einer Stellungnahme dem zuständigen Kanton.

[2] Der Kanton leitet das Gesuch mit seinem Antrag an das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Bundesamt) weiter.

[3] Das Bundesamt entscheidet über die Finanzhilfegesuche.

Art. 6 Information, Wissensaustausch und Evaluation

Das Bundesamt sorgt für den Informations- und Wissensaustausch über die Vorhaben und für die Evaluation dieser Vorhaben.

Art. 7 Rechtsschutz

Verfügungen des Bundesamtes können mit Beschwerde bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements angefochten werden.

Art. 8 Finanzierung

[1] Die Ausgaben nach diesem Beschluss werden dem Investitionshilfefonds nach der Bundesgesetzgebung über Investitionshilfe für Berggebiete belastet.

[2] Sie dürfen 70 Millionen Franken nicht überschreiten.

[3] Für Massnahmen nach Artikel 6 dürfen höchstens 10 Millionen Franken eingesetzt werden.

Art. 9 Vollzug

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement vollzieht diesen Beschluss.

Art. 10 Referendum und Inkraftreten

[1] Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Er gilt während zehn Jahren.

[3] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Anhang
(Art. 2 Abs. 1)

Die ländlichen Gebiete ausserhalb des Berggebietes umfassen folgende Regionen und ihre Gemeinden: [1]

Weinland

Gemeinden: Adlikon, Benken (ZH), Berg am Irchel, Buch am Irchel, Dachsen, Dorf, Feuerthalen, Flaach, Flurlingen, Andelfingen, Henggart, Humlikon, Kleinandelfingen, Laufen-Uhwiesen, Marthalen, Oberstammheim, Ossingen, Rheinau, Thalheim a.d. Thur, Trüllikon, Truttikon, Unterstammheim, Volken, Waltalingen, Altikon.

Erlach/Seeland

Gemeinden: Aarberg, Bargen (BE), Grossaffoltern, Kallnach, Kappelen, Lyss, Niederried b. Kallnach, Radelfingen, Rapperswil (BE), Schüpfen, Seedorf (BE), Büetigen, Busswil bei Büren, Diessbach bei Büren, Dotzigen, Wengi, Brüttelen, Erlach, Finsterhennen, Gals, Gampelen, Ins, Lüscherz, Müntschemier, Siselen, Treiten, Tschugg, Vinelz, Ruppoldsried, Bühl, Walperswil, Worben.

Oberaargau

Gemeinden: Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Busswil b. Melchnau, Guntenburg, Kleindietwil, Langenthal, Leimiswil, Lotzwil, Madiswil, Melchnau, Obersteckholz, Reisiswil, Roggwil (BE), Rohrbach, Rütschelen, Schwarzhäusern, Thunstetten, Untersteckholz, Ursenbach, Wynau, Attiswil, Berken, Bettenhausen, Bollodingen, Farnern, Graben, Heimenhausen, Herrmiswil, Herzogenbuchsee, Inkwil, Niederbipp, Niederönz, Oberbipp, Oberönz, Ochlenberg, Röthenbach b. Herzogenbuchsee, Rumisberg, Seeberg, Thörigen, Walliswil b. Niederbipp, Walliswil b. Wangen, Wangen an der Aare, Wangenried, Wanzwil, Wiedlisbach, Wolfisberg, Steinhof.

Burgdorf

Gemeinden: Aefligen, Alchenstorf, Burgdorf, Ersigen, Hellsau, Hindelbank, Höchstetten, Kernenried, Kirchberg (BE), Koppigen, Krauchthal, Lyssach, Mötschwil, Niederösch, Oberburg, Oberösch, Rüdtligen-Alchenflüh, Rumendingen, Rüti b. Lyssach, Willadingen, Bätterkinden, Büren z. Hof, Etzelkofen, Fraubrunnen, Grafenried, Limpach, Mülchi, Schalunen, Utzenstorf, Wiler b. Utzenstorf, Zauggenried, Zielebach.

Aaretal

Gemeinden: Kiesen, Münsingen, Niederwichtrach, Oberwichtrach, Oppligen, Rubigen, Tägertschi, Allmendingen, Trimstein, Belpberg, Burgistein, Gelterfingen, Gerzensee, Gurzelen,

[1] Bei den hier aufgeführten Gebieten handelt es sich um eine Zusammenfassung von ruralen und semi-ruralen Regionen, welche die OECD-Kriterien der Ländlichkeit erfüllen. Die Abgrenzung basiert auf dem Kriterium der Bevölkerungsdichte innerhalb der MS-Regionen (MS = mobilité spatiale). Die Zuteilung der Regionen zu den Raumkategorien erfolgt mittels des Prozentwertes der Einwohner einer Region, die in Gemeinden mit über 150 Einw./qkm leben:
- Rurale Regionen: weniger als 50 Prozent der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km².
- Semi-rurale Regionen: zwischen 50 und 85 Prozent der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km².

Demgegenüber:
- Urbane Regionen: mehr als 85 Prozent der Einwohner leben in Gemeinden mit über 150 Einw./km².

Jaberg, Kaufdorf, Kirchdorf (BE), Kirchenthurnen, Lohnstorf, Mühledorf (BE), Mühlethurnen, Noflen, Rümligen, Seftigen, Toffen, Wattenwil.

Laufental

Gemeinden: Bättwil, Büren (SO), Dornach, Gempen, Hochwald, Hofstetten-Flüh, Metzerlen, Nuglar-St. Pantaleon, Rodersdorf, Seewen, Witterswil, Bärschwil, Beinwil (SO), Breitenbach, Büsserach, Erschwil, Fehren, Grindel, Himmelried, Kleinlützel, Meltingen, Nunningen, Zullwil, Blauen, Brislach, Burg im Leimental, Dittingen, Duggingen, Grellingen, Laufen, Liesberg, Nenzlingen, Roggenburg, Röschenz, Wahlen, Zwingen.

Sursee/Seetal

Gemeinden: Aesch (LU), Altwis, Ballwil, Ermensee, Gelfingen, Hämikon, Herlisberg, Hitzkirch, Hochdorf, Hohenrain, Lieli, Mosen, Müswangen, Retschwil, Römerswil, Schongau, Sulz (LU), Beromünster, Büron, Eich, Geuensee, Gunzwil, Knutwil, Kulmerau, Mauensee, Neudorf, Neuenkirch, Nottwil, Oberkirch, Rickenbach (LU), Schenkon, Schlierbach, Schwarzenbach, Sempach, Sursee, Triengen, Wilihof, Winikon.

Glarner Mittelland

Gemeinden: Bilten, Ennenda, Glarus, Mollis, Näfels, Netstal, Niederurnen, Oberurnen, Riedern.

Murten

Gemeinden: Clavaleyres, Ferenbalm, Golaten, Gurbrü, Kriechenwil, Laupen, Mühleberg, Münchenwiler, Neuenegg, Wileroltigen, Agriswil, Büchslen, Cordast, Comérod, Corsalettes, Courgevaux, Courlevon, Courmillens, Courtaman, Courtepin, Courtion, Cressier (FR), Fräschels, Galmiz, Gempenach, Greng, Gurmels, Guschelmuth, Jeuss, Kerzers, Kleinbösingen, Kleingurmels, Liebistorf, Lurtigen, Meyriez, Misery, Muntelier, Murten, Ried bei Kerzers, Salvenach, Ulmiz, Villarepos, Bas-Vully, Haut-Vully, Wallenbuch, Wallenried, Avenches, Bellerive (VD), Chabrey, Champmartin, Constantine, Cudrefin, Donatyre, Faoug, Montmagny, Mur (VD), Oleyres, Vallamand, Villars-le-Grand.

Glâne/Veveyse

Gemeinden: Châtonnaye, Chavannes-sous-Orsonnens, Middes, Orsonnens, Torny-le-Grand, Villarimboud, Villaz-Saint-Pierre.

Oberes Baselbiet

Gemeinden: Arisdorf, Augst, Bubendorf, Frenkendorf, Füllinsdorf, Giebenach, Hersberg, Lausen, Liestal, Lupsingen, Pratteln, Ramlinsburg, Seltisberg, Ziefen, Anwil, Böckten, Buckten, Buus, Diepflingen, Gelterkinden, Häfelfingen, Hemmiken, Itingen, Känerkinden, Kilchberg (BL), Läufelfingen, Maisprach, Nusshof, Oltingen, Ormalingen, Rickenbach (BL), Rothenfluh, Rümlingen, Rünenberg, Sissach, Tecknau, Tenniken, Thürnen, Wenslingen, Wintersingen, Wittinsburg, Zeglingen, Zunzgen, Arboldswil, Bennwil, Bretzwil, Diegten, Eptingen, Hölstein, Lampenberg, Langenbruck, Lauwil, Liedertswil, Niederdorf, Oberdorf (BL), Reigoldswil, Titterten, Waldenburg.

Schaffhausen

Gemeinden: Gächlingen, Guntmadingen, Löhningen, Neunkirch, Osterfingen, Altdorf (SH), Barzheim, Bibern (SH), Büttenhardt, Dörflingen, Hofen, Lohn (SH), Opfertshofen (SH), Stetten (SH), Thayngen, Bargen (SH), Beringen, Buchberg, Hemmental, Merishausen, Neuhausen a. Rheinfall, Rüdlingen, Schaffhausen, Beggingen, Schleitheim, Siblingen, Buchs (SH), Hemishofen, Ramsen, Stein am Rhein, Hallau, Oberhallau, Trasadingen, Wilchingen.

Werdenberg

Gemeinden: Buchs (SG), Gams, Grabs, Sennwald, Sevelen, Wartau.

Linthgebiet

Gemeinden: Benken (SG), Kaltbrunn, Rieden, Schänis, Ernetschwil, Eschenbach (SG), Gommiswald, Jona, Rapperswil (SG), Schmerikon, Uznach.

Bündner Rheintal

Gemeinden: Bonaduz, Domat/Ems, Rhäzüns, Felsberg, Tamins, Chur, Haldenstein, Igis, Mastrils, Says, Trimmis, Untervaz, Zizers, Fläsch, Jenins, Maienfeld, Malans.

Davos

Gemeinde: Davos.

Oberengadin

Gemeinden: Bever, Celerina, Madulain, Pontresina, La Punt-Chamues-ch, Samedan, St. Moritz, S-chanf, Sils im Engadin, Silvaplana, Zuoz.

Brugg/Zurzach

Gemeinden: Würenlingen, Auenstein, Birr, Birrhard, Brugg, Gallenkirch, Habsburg, Hausen b. Brugg, Hottwil, Linn, Lupfig, Mandach, Mönthal, Mülligen, Oberbözberg, Oberflachs, Remigen, Riniken, Rüfenach, Scherz, Schinznach Bad, Schinznach Dorf, Stilli, Thalheim (AG), Umiken, Unterbözberg, Veltheim (AG), Villigen, Villnachern Windisch, Brunegg, Baldingen, Böbikon, Böttstein, Döttingen, Endingen, Fisibach, Full-Reuenthal, Kaiserstuhl, Klingnau, Koblenz, Leibstadt, Lengnau (AG), Leuggern, Mellikon, Rekingen (AG), Rietheim, Rümikon, Schneisingen, Siglistorf, Tegerfelden, Unterendingen, Wislikofen, Zurzach.

Freiamt

Gemeinden: Büttikon, Dottikon, Hägglingen, Hermetschwil-Staffeln, Hilfikon, Sarmenstorf, Uezwil, Villmergen, Wohlen (AG), Dintikon, Hendschiken, Othmarsingen, Abtwil, Aristau, Auw, Beinwil (Freiamt), Benzenschwil, Besenbüren, Bettwil, Boswil, Bünzen, Buttwil, Dietwil, Geltwil, Kallern, Merenschwand, Mühlau, Muri (AG), Oberrüti, Rottenschwil, Sins, Waltenschwil.

Fricktal

Gemeinden: Bözen, Effingen, Elfingen, Eiken, Etzgen, Frick, Gansingen, Gipf-Oberfrick, Herznach, Hornussen, Ittenthal, Kaisten, Laufenburg, Mettau, Münchwilen (AG), Oberhof, Oberhofen (AG), Oeschgen, Schwaderloch, Sisseln, Sulz (AG), Ueken, Wil (AG), Wittnau, Wölflinswil, Zeihen, Hellikon, Kaiseraugst, Magden, Möhlin, Mumpf, Obermumpf, Olsberg, Rheinfelden, Schupfart, Stein (AG), Wallbach, Wegenstetten, Zeiningen, Zuzgen.

Thurtal

Gemeinden: Neukirch an der Thur, Sulgen, Aadorf, Felben-Wellhausen, Frauenfeld, Gachnang, Hüttlingen, Matzingen, Neunforn, Stettfurt, Thundorf, Uesslingen-Buch, Warth-Weiningen, Schönholzerswilen, Herdern, Homburg, Hüttwilen, Müllheim, Pfyn, Raperswilen, Amlikon-Bissegg, Berg (TG), Birwinken, Bürglen (TG), Bussnang, Hugelshofen, Märstetten, Weinfelden, Wigoltingen.

Untersee/Rhein

Gemeinden: Basadingen, Diessenhofen, Alterswilen, Altnau, Bottighofen, Ermatingen, Gottlieben, Illighausen, Kreuzlingen, Langrickenbach, Münsterlingen, Tägerwilen, Wäldi, Berlingen, Eschenz, Mammern, Salenstein, Steckborn, Wagenhausen.

Morges/Rolle

Gemeinden: Apples, Aubonne, Ballens, Berolle, Bière, Bougy-Villars, Féchy, Gimel, Longirod, Mollens (VD), Montherod, Pizy, Saint-George, Saint-Livres, Saint-Oyens, Saubraz, Aclens, Bremblens, Buchillon, Bussy-Chardonney, Chigny, Clarmont, Colombier (VD), Denens, Denges, Echandens, Echichens, Etoy, Lavigny, Lonay, Lully (VD), Lussy-sur-Mor-

ges, Monnaz, Morges, Préverenges, Reverolle, Romanel-sur-Morges, Saint-Prex, St-Saphorin-sur-Morges, Tolochenaz, Vaux-sur-Morges, Villars-sous-Yens, Vufflens-le-Château, Vullierens, Yens, Allaman, Bursinel, Bursins, Dully, Essertines-sur-Rolle, Gilly, Luins, Mont-sur-Rolle, Perroy, Rolle, Tartegnin, Vinzel.

Aigle

Gemeinde: Villeneuve (VD).

Gros-de-Vaud

Gemeinden: Bettens, Bournens, Boussens, La Chaux (Cossonay), Chavannes-le-Veyron, Chevilly, Cossonay, Cottens (VD), Cuarnens, Daillens, Dizy, Eclépens, Ferreyres, Gollion, Grancy, L'Isle, Lussery, Mauraz, Mex (VD), Moiry, Mont-la-Ville, Montricher, Orny, Pampigny, Penthalaz, Penthaz, Pompaples, La Sarraz, Senarclens, Sévery, Sullens, Villars-Lussery, Vufflens-la-Ville, Assens, Bercher, Bioley-Orjulaz, Bottens, Dommartin, Echallens, Eclagnens, Etagnières, Fey, Goumoens-la-Ville, Goumoens-le-Jux, Malapalud, Naz, Oulens-sous-Echallens, Pailly, Penthéréaz, Poliez-le-Grand, Poliez-Pittet, Rueyres, Saint-Barthélemy (VD), Sugnens, Villars-le-Terroir, Villars-Tiercelin, Vuarrens, Bavois, Corcelles-sur-Chavornay.

Yverdon

Gemeinden: Essertines-sur-Yverdon, Arrissoules, Belmont-sur-Yverdon, Bioley-Magnoux, Chanéaz, Chavannes-le-Chêne, Chêne-Pâquier, Cronay, Cuarny, Démoret, Donneloye, Ependes (VD), Essert-Pittet, Gossens, Mézery-près-Donneloye, Molondin, Oppens, Orzens, Prahins, Rovray, Suchy, Ursins, Valeyres-sous-Ursins, Villars-Epeney.

La Broye

Gemeinden: Aumont, Autavaux, Bollion, Bussy (FR), Châbles, Chapelle (Broye), Châtillon (FR), Cheiry, Cheyres, Cugy (FR), Delley, Domdidier, Dompierre (FR), Estavayer-le-Lac, Fétigny, Font, Forel (FR), Frasses, Gletterens, Granges-de-Vesin, Léchelles, Lully (FR), Mannens-Grandsivaz, Ménières, Montagny-la-Ville, Montagny-les-Monts, Montbrelloz, Montet (Broye), Morens (FR), Murist, Nuvilly, Portalban, Praratoud, Prévondavaux, Rueyres-les-Prés, Russy, Saint-Aubin (FR), Seiry, Sévaz, Surpierre, Vallon, Vesin, Villeneuve (FR), Vuissens, Boulens, Brenles, Bussy-sur-Moudon, Chapelle-sur-Moudon, Chavannes-sur-Moudon, Chesalles-sur-Moudon, Correvon, Cremin, Curtilles, Denezy, Dompierre (VD), Forel-sur-Lucens, Hermenches, Lovatens, Lucens, Martherenges, Montaubion-Chardonney, Moudon, Neyruz-sur-Moudon, Ogens, Oulens-sur-Lucens, Peyres-Possens, Prévonloup, Rossenges, Saint-Cierges, Sarzens, Sottens, Syens, Thierrens, Villars-le-Comte, Villars-Mendraz, Vucherens, Bussigny-sur-Oron, Carrouge (VD), Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Corcelles-le-Jorat, Les Cullayes, Ecoteaux, Essertes, Ferlens (VD), Maracon, Mézières (VD), Montpreveyres, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux, Peney-le-Jorat, La Rogivue, Ropraz, Servion, Les Tavernes, Les Thioleyres, Vuibroye, Vulliens, Cerniaz (VD), Champtauroz, Chevroux, Combremont-le-Grand, Combremont-le-Petit, Corcelles-près-Payerne, Grandcour, Granges-près-Marnand, Henniez, Marnand, Missy, Payerne, Rossens (VD), Sassel, Sédeilles, Seigneux, Trey, Treytorrens (Payerne), Villars-Bramard, Villarzel.

8317

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik vom 28 Februar 1996

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1996
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	23
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	96.021
Datum Date Data	11.06.1996
Seite Page Pagina	1104-1227
Ref. No	10 053 874

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.